

# TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

**Maaria Kuisma**

”Ei se nyt ihan mielivaltasta kuitenkaan oo.”

## **VIRANOMAISEN HARKINTA MAAHANTULOKIELLON MÄÄRÄÄMISESSÄ KIELTEISEN TURVAPAIKKAPÄÄTÖKSEN YHTEYDESSÄ**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2018

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Julkisoikeuden opintosuunta

KUISMA, MAARIA: ”Ei se nyt ihan mielivaltaista kuitenkaan oo.” Viranomaisen harkinta maahantulokiellon määrittämisessä kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä

Pro gradu -tutkielma, X + 86, 2 liitesivua

Joulukuu 2018

---

Avainsanat: maahantulokielto, harkinta, Maahanmuuttovirasto, turvapaikka, organisaatiokulttuuri

Maahanmuuttoviraston toimintaa jouduttiin vuosina 2015–2016 organisoimaan uudelleen ja virastoon rekrytoitiin satoja henkilöitä. Henkilöstön lisääntyminen aiheutti lukuisissa yksityiskohdissa erityisen tarpeen kontrolloida viraston linjaa yhtenäisen päätöskäytännön turvaamiseksi. Maahantulokiellon määrittämisen käytäntöihin kohdistettiin kontrollia syyskuussa 2016, sillä havaintojen mukaan käytännöt eivät olleet turvapaikkayksikössä täysin johdonmukaiset.

Tämän tutkielman tarkoituksena on perehtyä turvapaikkayksikön virkamiesten toteuttamaan ulkomaalaisen hallinnointiin maahantulokiellon harkinnan näkökulmasta, sekä siihen, kuinka maahantulokiellon harkinta lomittuu yhteen muodon eli oikeudellisten reunaehtojen kanssa. Tutkielmassa syvennytään myös siihen, millaisena turvapaikkayksikön organisaatiokulttuuri näyttäytyy ja millaisia vaikutuksia organisaation kulttuurilla on virkamiesten toteuttamalle hallinnoinnille.

Tutkielma edustaa metodiltaan oikeussosiologiaa, joka voidaan täsmentää vielä empiiriseksi oikeustutkimukseksi. Tutkielman puitteissa on toteutettu yksilöhaastattelu seitsemälle turvapaikkayksikön virkamiehelle ja haastatteluja on analysoitu erityisesti organisaatiokulttuurin näkökulmasta, sisällönanalyysiä menetelmänä käyttäen. Lisäksi tutkielmaan on sisällytetty omakohtaisia havaintojani yksikön toiminnasta, mikä tuo empiirisyyteen etnografisen lisän. Oikeusdogmaattista lähestymistä tutkielmassa on toteutettu harkinnasta ja maahantulokiellosta kertovissa pääluvuissa.

Turvapaikkayksikön organisaatio näyttäytyy haastattelun analyysin mukaisesti byrokraattisena ja legalistisena, joskin legalismiin sisältyy vahva pyrkimys yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamiseen. Organisaatiokulttuuria määrittävät kuuliaisuus, objektiivisuus ja klinisyys. Virastossa on kuitenkin myös loppuvuodesta 2016 ollut erilaisia näkemyksiä sen suhteen, millainen päätöksenteko on maahantulokieltotapauksissa yhdenvertaista – linjan yhtenäistämispyrkimykset eivät ole toteutuneet optimaalisesti. Päätöksentekoa tekee haastavammaksi myös tiedon ja yhtenäisen päätöskäytännön löytämiseen liittyvät ongelmat. Päätöksenteon rakenteellisiin ongelmiin kuuluu lisäksi se, että päätöskäytäntöä on paikallistettavissa vain selaisista tapauksista, joissa maahantulokielto on määrätty.

Tutkielman tuloksena on myös havaittu, että maahantulokieltoasiassa päätöksen tekvän virkamiehen harkinta ei ole välttämättä muuta kuin kooste prosessin aikana tapahtuneesta muiden tahojen harkinnasta – harkinta siis kertaantuu.

# Sisällys

Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	X
Taulukot.....	X
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkielman aihe ja lähtökohdat.....	1
1.2 Tutkimusasetelma ja työn rakenne.....	3
1.3 Metodologiset lähtökohdat ja aineisto.....	5
1.4 Aiempi tutkimus.....	8
2 Harkinta ja käytännöt maahantulokieltoasioissa.....	10
2.1 Harkintavallasta ja lähikäsitteistä.....	11
2.1.1 Harkintavallan yleiset rajoitusperiaatteet.....	12
2.1.2 Joustavat oikeusnormit.....	14
2.1.3 Oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta.....	15
2.1.4 Kokonaisharkinta hallinto-oikeudellisena periaatteena.....	16
2.2 Harkinnan ajallinen ulottuvuus.....	17
2.2.1 Vireilletuloharkinta.....	17
2.2.2 Päätösharkinta.....	21
2.3 Turvapaikkayksikön organisaatio.....	24
2.3.1 Postbyrokraattinen organisaatiokulttuuri.....	25
2.3.2 Yksikön toiminnan kuvaus.....	26
3 Maahantulokielto kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä.....	29
3.1 Kielteinen turvapaikkapäätös, käännyttäminen ja karkottaminen.....	29
3.2 Maahantulokielto.....	34
3.3 Määräämisen perusteet.....	37
3.3.1 Ilmeisen perusteeton hakemus.....	38
3.3.2 Maahantulosäännösten kiertäminen.....	39
3.3.3 Hakemuksen tutkimatta jättäminen.....	40
3.3.4 Pakenemisen vaara.....	41
3.3.5 Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen.....	41
3.3.6 Rikosperusteinen maahantulokielto.....	43
3.4 Kokonaisharkinta maahantulokiellon määräämisessä.....	46
4 Virkamiesten haastattelu.....	48
4.1 Haastattelujen menetelmä ja laatiminen.....	48
4.2 Haastattelujen analyysi.....	53
4.2.1 Substanssiin liittyviä havaintoja.....	53

4.2.2 Organisaatiokulttuuriin liittyviä havaintoja.....	63
5 Erityisiä huomioita harkinnasta.....	73
5.1 Verrokkiaineiston epäsymmetria harkinnan haastavoittajana.....	73
5.2 Määräämisen kynnyksen ylittyminen – vaikka linjattu, silti epäselvyyttä.....	76
5.3 Harkinnan kertaantuminen ja muiden tahojen vaikutus päätösharkintaan.....	80
6 Lopuksi.....	84
Liitteet.....	87

## Lähteet

### KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito – Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki 2006.

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000.

Aer, Janne: Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Alma Talent Oy. 2016.

Agar, Michael: An Ethnography By Any Other Name... Forum: Qualitative Social Research (FQS), Vol. 7, No. 4, Art. 36. September 2006. (Agar 2006a.)

Agar, Michael: Response to Wolff-Michael Roth, "But Does 'Ethnography By Any Other Name' Really Promote Real Ethnography?" Forum: Qualitative Social Research (FQS), Vol. 7, No. 4. September 2006. (Agar 2006b.)

Alasuutari, Pertti: Laadullinen tutkimus. 3. painos. Osuuskunta Vastapaino. Tampere 1995.

Alvesalo, Anne: Oikeudellinen toimija empiirisen tutkimuksen kohteena. Teoksessa: Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 26, toim. Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Väättänen, Ulla. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu 2010, s. 175–187.

Blomberg, Helena – Kallio, Johanna – Kroll, Christian: Regulatiivista vai liberatiivista? Kuntien sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan liittyvät asenteet Suomessa ja Ruotsissa. Teoksessa: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, toim. Kallio-maa-Puha, Laura – Kotkas, Toomas – Rajavaara, Marketta. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2014, s. 182–202.

Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Suomalaisen lakimiesten yhdistyksen julkaisuja N:o 14. 1938.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki 1995.

Dufva, Hannele: Ei kysyvä tieltä eksy: kuinka tutkia kielten oppimista ja opettamista haastattelun avulla. Teoksessa: Kieltä tutkimassa – tutkielman laatijan opas, toim. Kalaja, Paula et al. Finn Lectura. Helsinki 2011, s.131–145.

Ellis, Carolyn – Adams, Tony E. – Bochner, Arthur P: Autoethnography: An Overview. Forum: Qualitative Social Research (FQS), Vol. 12, No. 1, Art. 10. January 2011.

Ervasti, Kaijus: Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa: Empiirinen oikeustutkimus oikeustieteessä, toim. Lindfors, Heidi. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004, s. 9–15.

Ervasti, Kaijus: Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Oikeustiede-Jurisprudentia 2011:XLIV, s. 61–132.

Harisalo, Risto: Organisaatioteoriat. Tampere University Press. Tampere 2008.

Hawkins, Keith: The Use of Legal Discretion: Perspectives from Law and Social Science. Teoksessa: The Uses of Discretion, toim. Keith Hawkins. Clarendon Press. Oxford 1992, s. 11–46.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003.

Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula: Tutki ja kirjoita. 6.–7. painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 1997.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011.

Huhtanen, Raija: Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisen soveltamiskäytännöstä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 202. Finn publishers Oy. Jyväskylä 1994.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2008.

Juvonen, Anna-Maija: Maahanmuuton juridiikkaa: käytännön käsikirja. Edita. Helsinki 2012.

Kallio, Heikki: Maahantulo ja maassa oleskelu. Teoksessa: Ulkomaalaisoikeus, toim. Kallio, Heikki et al. Alma Talent Oy, yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2018, s. 121–171. (Kallio 2018a.)

Kallio, Heikki: Maasta poistaminen. Teoksessa: Ulkomaalaisoikeus, toim. Kallio, Heikki et al. Alma Talent Oy, yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2018, s. 449–515. (Kallio 2018b.)

Kalliomaa-Puha, Laura: Asiakas on aina oikeassa – vai onko? Teoksessa: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, toim. Kalliomaa-Puha, Laura – Kotkas, Toomas – Rajavaara, Marketta. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2014, s. 274–291.

Kalliomaa-Puha, Laura – Kotkas, Toomas – Rajavaara, Marketta: Harkitusti sosiaaliturvaa. Harkintavalta tutkimuskohteena. Teoksessa: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, toim. Kalliomaa-Puha, Laura – Kotkas, Toomas – Rajavaara, Marketta. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2014, s. 8–18.

Koivisto, Ida: Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2011.

Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä: tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1979.

Korkea-aho, Emilia: Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Teoksessa: Empiirinen oikeustutkimus oikeustieteessä, toim. Lindfors, Heidi. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004, s. 81–90.

Korkea-aho, Emilia & Leino-Sandberg, Päivi: Juristi asiantuntijana – haastattelut eurooppaoikeudellisen tutkimuksen lähteenä. LM 7–8/2017, s. 1036–1053.

Kotkas, Toomas: Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat. Teoksessa: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, toim. Kalliomaa-Puha, Laura – Kotkas, Toomas – Rajavaara, Marketta. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2014, s. 40–59.

Kotkas, Toomas & Kalliomaa-Puha, Laura: ”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi”. Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta. Teoksessa: Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, toim. Kalliomaa-Puha, Laura – Kotkas, Toomas – Rajavaara, Marketta. Kelan tutkimusosasto. Helsinki 2014, s. 204–225.

Kulla, Heikki: Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti hallinto-oikeudessa. Teoksessa: Sääntelytarkkuuden ongelmia, toim. Tala, Jyrki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010, s. 13–22.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 9. uudistettu painos. Talentum Pro. 2015.

Kuosma, Tapio: Turvapaikka ja pakolaisasema. Kansainvälisen suojelun periaatteet. Nordbooks. Kemi 2016.

Kuosma, Tapio: Uusi ulkomaalaislaki. Lainvoima / Multikustannus Oy. Helsinki 2004.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos. 2006.

Liikavainio, Janne: Ulkomaalaisen käännättämisen ja maahantulokiellon perusteet sekä rajatarkastusviranomaisen harkintavalta. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia 3/2012. Espoo 2012.

Merikoski, Veli: Vapaa harkinta hallinnossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 86. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. 1958.

Mäenpää, Olli: Hallintolupa. Suomen Lakimiesliiton kustannus oy. Helsinki 1985.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2. uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki 2007.

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy, yhteistyössä Lakimiesliiton kustannus. 2017.

Määttä, Tapio: Näkökulmia sääntelytarkkuuteen: Lainsäädäntölähtöisestä analyysistä elävään oikeuteen. Teoksessa: Sääntelytarkkuuden ongelmia, toim. Tala, Jyrki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010, s. 51–76.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. 2. uudistettu laitos. Talentum. 2010.

Nyholm, Inga – Airaksinen, Jenni – Haveri, Arto: Julkisen hallinnon uudistamista säätelevät toimintaympäristömuutokset ja kehittämissimpulssit. Teoksessa: Nyholm, Inga – Stenvall, Jari – Airaksinen, Jenni – Pekkola, Elias – Haveri, Arto – af Ursin, Klaus – Tiuhonen, Seppo: Julkinen hallinto Suomessa. Tietosanoma Oy. Helsinki 2016, s. 197–236.

Palander, Jaana: Ulkomaalaisoikeuden sääntelyjärjestelmä. Teoksessa: Ulkomaalaisoikeus, toim. Kallio, Heikki et al. Alma Talent Oy, yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2018, s. 1–38.

Paloniemi, Susanna & Collin, Kaija: Mitä ihmettä on kollektiivinen etnografia? Kokemuksia organisaatiotutkimuksesta. Teoksessa: Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin, toim. Aalto-

la, Juhani & Valli, Raine. 3. uudistettu ja täydennetty painos. PS-kustannus. Jyväskylä 2010, s. 204–221.

Pekkola, Elias – Airaksinen, Jenni – Nyholm, Inga: Julkinen hallinto järjestelmänä. Teoksessa: Nyholm, Inga – Stenvall, Jari – Airaksinen, Jenni – Pekkola, Elias – Haveri, Arto – af Ursin, Klaus – Tiihonen, Seppo: Julkinen hallinto Suomessa. Tietosanoma Oy. Helsinki 2016, s. 69–104.

Roth, Wolff-Michael: But Does "Ethnography By Any Other Name" Really Promote Real Ethnography? Forum: Qualitative Social Research (FQS), Vol. 7, No. 4, Art. 37. September 2006.

Saarenpää, Ahti: Kadonneet systeemit. Teoksessa: Minun metodini, toim. Juha Häyhä. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 1997, s. 261–278.

Saarikkomäki, Elsa – Oljakka, Nea – Vanto, Johanna – Pirjatanniemi, Elina – Lavapuro, Juha – Alvesalo-Kuusi, Anne: Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovierastossa 2015–2017. Pilottitutkimus 18–34 -vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä. Turun yliopisto, Åbo Akademi, Yhdenvertaisuusvaltuutettu. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018. (Saarikkomäki et al., 2018.)

Siltala, Raimo: Oikeudellinen sääntelytarkkuus – yleisen oikeustieteen näkökulmia. Teoksessa: Sääntelytarkkuuden ongelmia, toim. Tala, Jyrki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010, s. 77–90.

Similä, Juha: Kansainvälinen suojelu. Teoksessa: Ulkomaalaisoikeus, toim. Kallio, Heikki et al. Alma Talent Oy, yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2018, s. 281–355.

Sinko, Päivi: Laki ja lastensuojelu. Juridisoituvat käytännöt sosiaalityön arjessa ja asiantuntijuuden määrittelyssä. Palmenia-kustannus. Helsinki 2004.

Tiihonen, Seppo & Ylikangas, Heikki: Virka – valta – kulttuuri. VAPK-kustannus, Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1992.

Tiittula, Liisa & Ruusuvuori, Johanna: Johdanto. Teoksessa: Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus, toim. Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa. 2. painos. Vastapaino. Tampere 2009, s. 9–21.

Toivonen, Virve-Maria: Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuumioistuimissa. Alma Talent. Helsinki 2017.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. 10. uudistettu laitos. Helsinki 2009.

Vartola, Juha: Näkökulmia byrokratiaan. 3. muuttamaton painos. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos. Tampere 2006.

Virtanen, Petri & Stenvall, Jari: Julkinen johtaminen. 2. painos. Tietosanoma Oy. Helsinki 2011.

Väätänen, Ulla: Ennakollinen oikeusturva ulkomaalaisasioissa. Teoksessa: Ulkomaalaisoikeus, toim. Kallio, Heikki et al. Alma Talent Oy, yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2018, s. 39–120.



## VIRALLISLÄHTEET

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY). (Palauttamisdirektiivi.)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu) (2011/95/EU). (Määritelmädirektiivi.)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamisesta koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu) (2013/32/EU). (Menettelydirektiivi.)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu) (2013/33/EU). (Vastaanottodirektiivi.)

HaVM 6/2014 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

HE 28/2003 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 166/2007 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 208/2010 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 50/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

HE 133/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 129/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 b §:n muuttamisesta.

KOM (2006) 5186, lopull. Komission suositus, tehty 6/XI/2006, rajoilla suoritettavia henkilötarkastuksia varten laaditusta, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitettua yhteisestä rajavartijan käsikirjasta (Schengen-käsikirjasta).

Maahanmuuttovirasto: Maastapoistamisohje. MIGDno-2015-524. 9.7.2015. Voimassaoloaika 10.7.2015–10.7.2018. (Maahanmuuttovirasto 2015)

Neuvoston päätöslauselma, annettu 4 päivänä joulukuuta 1997, toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi (97/C 382/01).

## OIKEUSTAPAUKSET

C-554/13, Z. Zh v. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie ja Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie v. I.O., ECLI:EU:C:2015:377.

KHO 21.3.2011/754

KHO 2015:19

KHO 2016:98

Kuopion HaO 14.10.2008 t. 08/0603/1 (lainvoimainen) (Tiivistelmä Liikavainion 2012 liiteluettelossa.)

## INTERNET-LÄHTEET

Hakkarainen, Kaisa, Helsingin Sanomat: Yhä useampi palautuspäätöksen saanut täytyy saat-  
taa pois Suomesta, kertoo Poliisihallitus – ”Viranomaisia pakoillaan ennen palautusta”. Jul-  
kaistu 15.8.2018. Osoitteessa: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005791613.html> (Käyty 15.8.2018.) (Hakkarainen 15.8.2018.)

Isaacs, Ellen: Ethnography. TEDxBroadway. Katsottavissa YouTubessa, osoitteessa:  
<https://www.youtube.com/watch?v=nV0jY5VgymI> (Käyty 8.11.2018.) (Isaacs, TEDxBroad-  
way.)

Loula, Pihla, Helsingin Sanomat: Vihreiden työntekijä yritti estää ulkomaalaisen käännätyk-  
sen – Jäi seisomaan, ettei lentokone nousisi ilmaan. Julkaistu ja päivitetty 31.7.2018. Osoit-  
teessa: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005775361.html> (Käyty 15.8.2018.) (Loula  
31.7.2018.)

Maahanmuuttoviraston Internet-sivut: Luvat ja kansalaisuus: Turvapaikka Suomesta. Osoit-  
teessa: <https://migri.fi/turvapaikka-suomesta> (Käyty 9.8.2018.)

Maahanmuuttoviraston tilastoja, Kansainvälinen suojelu, päivitetty 8.11.2018. Osoitteessa:  
<http://tilastot.migri.fi/#applications/23330?start=576> (Käyty 11.11.2018.)

Maahanmuuttoviraston tilastoja, Maasta poistaminen, päivitetty 8.11.2018. Osoitteessa:  
<http://tilastot.migri.fi/#decisions/23332?start=540&end=551> (Käyty 10.11.2018.)

## MUUT LÄHTEET

Jarla, Pertti: Fingerpori-sarjakuva 3470. Julkaistu Helsingin Sanomissa 15.8.2018. (Jarla  
3470)

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön johtoryhmän pöytäkirja 2.9.2016. (Jory  
2.9.2016.)

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön johtoryhmän pöytäkirja 9.9.2016. (Jory  
9.9.2016.)

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön virkamiesten haastattelut, 7 kpl, toteutettu aika-  
välillä 1.12.–31.12.2016.

## Lyhenteet

CEAS	Common European Asylum System, Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä
EASO	European Asylum Support Office, Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki
jory	(turvapaikkayksikön) johtoryhmä
JulkL	julkisuuslaki
KHO	korkein hallinto-oikeus
Migri	Maahanmuuttovirasto
NPM	New Public Management, uusi julkinen johtaminen
PL	perustuslaki
Patja	Poliisiasiain tietojärjestelmä
SIS	Schengen Information System, Schengenin tietojärjestelmä
UlkL	ulkomaalaislaki
UMA	UMA-järjestelmä; Ulkomaalaisasioiden sähköinen käsittelyjärjestelmä
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö
USDOS	United States Department of State, Yhdysvaltain ulkoministeriö
VOK, vokki	vastaanottokeskus
vp	valtiopäivät
yjt	yleinen järjestys ja turvallisuus

## Taulukot

Taulukko 1:	Vastaajien oma arvio tapausmääristä, joissa on vähintään harkittu maahantulokieltoa, sekä työvuodet käsittelijänä turvapaikkayksikössä.
-------------	---

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkielman aihe ja lähtökohdat

Vuonna 2015 Suomeen ja koko Eurooppaan kohdistunut turvapaikanhakijaryntäys vaikutti Maahanmuuttoviraston toimintaan erityisesti syyskuusta 2015 alkaen ja vuonna 2016: tuona aikana turvapaikkayksikön olemassa olevia toimipisteitä laajennettiin niin fyysisen tilan kuin yksikössä tehtävien henkilötövuosien näkökulmasta ja Vaasaan sekä Rovaniemelle avattiin aivan uudet toimipisteet. Äkillisten muutosten virtauksissa ajelehtiva virasto joutui reagoimaan tilanteisiin, johon se ei ollut ennalta varautunut<sup>1</sup>.

Vaikka turvapaikanhakijatilanne onkin vuoden 2015 yhteensä 32 477 jätetyn hakemuksen jälkeen tasaantunut ja palautunut lähelle normaalia (5 646 hakijaa vuonna 2016, 5 046 vuonna 2017 ja vuoden 2018 ensimmäisen kymmenen kuukauden aikana 3 648),<sup>2</sup> ei vuoden 2015 hakijaryntäystä ole vielä käsitelty loppuun – eri alojen tutkimukselle löytyy esimerkiksi vuosien 2015–2016 tapahtumista jatkossakin varmasti pureskeltavaa<sup>3</sup>. Aiheen kiinnostavuutta ja tutkimuksen tarpeellisuutta ylipäättään tukee myös se, että vaikka hakijaryntäyksen vaikutukset ja yhteiskunnallinen keskustelu ovat kiivaimmista ajoista jo lientyneet, on pidempiaikaisia vaikutuksia yhä havaittavissa<sup>4</sup> ja maahanmuuttopolitiikasta ja Maahanmuuttoviraston toiminnasta keskustellaan yhä aika ajoin lehtien palstoilla<sup>5</sup>, monin eri tekstityypein<sup>6</sup>.

Uudenlaiset tilanteet toivat mukanaan myös ongelmia. Eräs tällaisista ongelmista oli turvapaikkayksikön johtotason huomio ja korjaavat linjaukset siitä, että yksikön eri toimipisteiden käytännöt maahantulokiellon määräämisessä eivät täysin vastanneet toisiaan<sup>7</sup>. Olin kiinnittänyt huomiota samaan seikkaan jo hieman ennen johtotason korjaavaa linjausta, joka antoikin lopullisen sysäyksen tämän pro gradu -tutkielman aiheen valintaan. Koska kiinnostukseni kohteena ovat erityisesti kysymykset siitä, millä tavalla yksittäinen Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön virkamies käyttää harkintavaltaa maahantulokieltoa määrätessään ja millaiset seikat tähän vaikuttavat, oli tultava siihen tulokseen, että relevantteja vastauksia esitet-

---

<sup>1</sup> Väitettä ennalta varautumattomuudesta voidaan perustella sillä, että satojen uusien virkamiesten rekrytoiminen lähestulkoon yhdellä kertaa ei ole valtion virastoissa normaali tapa rekrytoida.

<sup>2</sup> Maahanmuuttoviraston tilastoja, Kansainvälinen suojelu, päivitetty 8.11.2018.

<sup>3</sup> Maahanmuuttoviraston toimintaa on jo nyt käsitelty esimerkiksi Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan, Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttamassa pilottitutkimuksessa, jossa esitetään myös mahdollisia jatkotutkimuksen kohteita. Saarikkomäki et al. 2018, s. 11, 36–37.

<sup>4</sup> Ks. esim. Hakkarainen 15.8.2018.

<sup>5</sup> Ks. esim. Loula 31.7.2018.

<sup>6</sup> Ks. esim. Jarla 3470.

<sup>7</sup> Jory 2.9.2016; Jory 9.9.2016.

tyihin kysymyksiin voi saada ainoastaan kysymällä turvapaikkayksikön virkamiehiltä. Aiheita ja viranomaisen asiantuntijuutta olisi voinut lähestyä esimerkiksi kyselytutkimuksen avulla, mutta sen onnistuminen olisi edellyttänyt erinomaisen lomakkeen laatimista ja tutkimuksen täydellisen sisällön hahmottamista jo etukäteen, mikä ei tämän tutkielman tapauksessa ollut tilanne. Lisäksi kyselytutkimuksessa ei voida reagoida vastauksiin esimerkiksi tarkentavia kysymyksiä esittäen yhtä joustavasti kuin haastattelussa.<sup>8</sup> Tästä syystä aineistonkeruumenetelmäksi valikoitui haastattelu.

Maahantulokiellon määrittämisen prosessi kuuluu Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön ydinprosesseihin, ja tämän ydinprosessin tarkoituksena on hallita ulkomaalaista – toisin sanoen määrittää ulkomaalaisen oleskelun oikeusasema oikeudellisia reunaehdoja mukaillen. Menettelyn institutionaalisessa kehyksessä ulkomaalaista hallinnoidaan, kun taas oikeudellisessa kehyksessä ulkomaalaiselle tehdään hallintopäätös. Institutionaalisen kehyksen hallinnointi ja oikeudellisen kehyksen päätöksenteko kohtaavat hallintomenettelyssä, jota maahantulokiellon määrittämisen prosessi edustaa. Hallintomenettely on kuitenkin sokea hallinnoinnille: päätöksen muoto, oikeudellinen kehys, ei ole kiinnostunut hallinnoinnista. Tästä huolimatta turvapaikkayksikön virkamiesten ratkaisutoiminnan arkeen kuuluu siirrellä ulkomaalaista koskevia tiedon fragmentteja hallinnoinnin ja oikeudellisen kehyksen välillä, pyrkimyksenään saavuttaa pätevä muoto, kuitenkin sisältö huomioiden.<sup>9</sup>

Tämän tutkielman tarkoituksena on perehtyä tähän virkamiesten toteuttamaan hallinnointiin maahantulokiellon harkinnan näkökulmasta, sekä siihen, kuinka maahantulokiellon harkinta lomittuu yhteen muodon eli oikeudellisten reunaehtojen kanssa. Tutkielmassa perehdytään myös siihen, millaisena turvapaikkayksikön organisaatiokulttuuri näyttäytyy ja millaisia vaikutuksia organisaation kulttuurilla on virkamiesten toteuttamalle hallinnoinnille.

Tutkielmaa kirjoittaessa on jonkin verran jouduttu miettimään tutkimuseettiseltä kannalta sitä, mitä tai miten asioita tutkielmassa käsitellään. Koska tutkielma perustuu haastatteluaineistoon, sitä laadittaessa on kiinnitetty erityistä huomiota anonyymiyteen, niin haastateltavien, muiden virastossa työskentelevien henkilöiden kuin haastattelujen yhteydessä mainittujen todellisten hakemusten hakijoiden kohdalla. Tutkielman näkökulma on lisäksi osin viraston sisäinen, mikä näkyy omakohtaisuudessa ja etnografisessa lähestymisessä aiheeseen. Omakoh-  
taisten havaintojeni tutkielmaan sisällyttämiseksi on etnografisen tutkimusotteen näkökul-

---

<sup>8</sup> Ks. Korkea-aho & Leino-Sandberg 2017, s. 1043.

<sup>9</sup> Tässä kohdassa kiitän työni ohjaajaa Pauli Rautiaista käydyistä ohjauskeskusteluista, joihin kappaleen sisältö oleellisesti kuuluu.

masta tarkasteltuna jouduttu tekemään joitain valintoja sen suhteen, millaisten havaintojen esittäminen tutkielmassa ei olisi tutkimuseettisesti kestävä, erityisesti siitä syystä, että tutkielman etnografinen luonne on täsmentynyt vasta kirjoitusprosessin aikana.

Tutkielmaa ja sen tuloksia tulee tarkastella siten, että katsoo niitä vuodenvaihteen 2016–2017 näkökulmasta, koska aineisto ei kerro tämän jälkeisistä tapahtumista. Lainsäädäntö, johon tässä työssä viitataan, on kuitenkin tutkielman kirjoittamishetkellä syksyllä 2018 ajantasaista lainsäädäntöä. Vaikka ulkomaalaislakiin onkin tehty viimeisen kahden vuoden (2017–2018) aikana useita muutoksia, ei niitä ole tehty tämän tutkielman kannalta erityisen relevanttein osin<sup>10</sup>.

## 1.2 Tutkimusasetelma ja työn rakenne

Tutkielmassa kiinnostuksen kohteena ovat ne tavat, joilla yksittäiset virkamiehet ymmärtävät niitä säännöksiä ja ohjeita, jotka ohjaavat heitä konkreettisten virkatehtävien suorittamisessa. Työssä keskitytään tarkastelemaan viraston sisäistä todellisuutta ja sitä, millä tavoin suomalaisessa virastossa tehdään töitä. Tämän vuoksi tutkielmassa on käytetty vain hyvin rajallisesti kansainvälis- tai eurooppaoikeudellisia lähteitä tai oikeuskäytäntöä. Samasta syystä myös kotimaisen oikeuskäytännön osuus on tarkoituksellisesti jäänyt vähäiseksi.

Maahantulokielto voidaan määrätä Maahanmuuttovirastossa myös muunlaisissa tilanteissa kuin kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen yhteydessä – näitä tilanteita tutkielmassa ei käsitellä laisinkaan. Maahantulokiellon määräämistä unionin kansalaiselle käsitellään vain hyvin rajatusti: tämä eroaa maahantulokiellon määräämisestä kolmannen maan kansalaiselle esimerkiksi maahantulokiellon pituuden määrittämisessä sekä siinä, millainen toiminta katsotaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaksi. Tapauksena maahantulokiellon määrääminen kielteisen turvapaikkapäätöksen saavalle unionin kansalaiselle on myös sen verran harvinainen, että asiaa ei ole sen kummemmin käsitelty myöskään haastattelujen

---

<sup>10</sup> Ulkomaalaislakiin on hallituksen esityksellä 133/2016 vp. lisätty asumisvelvollisuutta koskeva pykälä 120 a, joka liittyy pakenemisen vaaraan liittyviin turvaamistoimiin. Pykälää 121 a on muokattu 120 a §:n lisäämisen johdosta. Hallituksen esityksellä 129/2017 vp. on muokattu maahantulon edellytyksiä 11.1 § 2 k:ssa siten, että termi elinkeinonharjoittajan oleskelulupa on muutettu yrittäjän oleskeluluvaksi.

yhteydessä<sup>11</sup>. Tutkielman edetessä on tarpeen vaatiessa tehty lisää rajauksia käsiteltäviin aiheisiin.

Edellä esitettyjen poisrajausten sijaan tutkielman alaan on sisällytetty sekä käännättämis- että karkottamistilanteiden tarkastelu maahantulokiellon määrittämiseen liittyen. Oleellista tämä on siitä syystä, että turvapaikanhakijaprofiileja on erilaisia. Hakijoiden joukosta löytyy myös sellaisia henkilöitä, jotka ovat oleskelleet Suomessa jollakin laillisella perusteella, mutta heille ei ole myönnetty uutta oleskelulupaa. Koska heillä on tavoitteenaan pysyä Suomessa, he päätyvät hakemaan kansainvälistä suojelua – tällöin kielteisen päätöksen saanutta hakijaa ei käännytetä, vaan maastapoistamistoimenpide on karkottaminen<sup>12</sup>. Myös tällaisen profiilin omaava hakija voi olla aidosti kansainvälisen suojelun tarpeessa, joten suinkaan kaikissa päätöksissä ei päädytä hakijan karkottamiseen. Suurin osa kielteisistä turvapaikkapäätöksistä yhdistyy kuitenkin maasta poistamisen osalta käännättämiseen, karkottamisen ollessa huomattavasti harvinaisempaa, kun tarkastellaan päätösmääriä kokonaisuudessaan<sup>13</sup>.

Viraston ja virkamiesten toimintaa tarkastellaan tässä tutkielmassa osin positiosta, jossa tutkielman tekijä on myös osa virastoa. Tämä asema on mahdollistanut tutkielman tekemisen sellaisena, kuin se nyt on. Ilman viraston sisällä elämistä haastattelussa ei olisi voitu tai vähintäänkään osattu kysyä joitain sellaisia kysymyksiä, joita niissä nyt on kysytty. Omakohtaisuus nousee esille erityisesti viidennen luvun etnografisessa havainnoinnissa viraston toiminnasta.

Tutkielman ensimmäisessä luvussa selostetaan tutkielman lähtökohtia sekä rakennetta. Toisessa luvussa perehdytään esimerkiksi harkinnan, harkintavallan ja kokonaisharkinnan käsitteisiin teoreettisesta näkökulmasta, sekä kuvataan Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön organisatorista rakennetta. Kolmannessa luvussa käydään läpi maahantulokiellon oikeudellisia lähtökohtia sekä avataan maahantulokiellon määrittämisen perusteita ja periaatteita. Selvyyden vuoksi tässä pääluvussa kuvataan myös lyhyesti kielteisen turvapaikkapäätöksen lainopillinen tausta. Luvussa neljä pureudutaan tämän tutkielman haastatteluaineistoon: ensimmäiseksi kuvataan haastattelun menetelmää ja tarkoitusta, tämän jälkeen esitetään analyysi haastatteluaineistosta. Luvussa viisi käsitellään eräitä henkilökohtaisia havaintojani turva-

---

<sup>11</sup> Vuonna 2015 EU-kansalaisen jättämiä turvapaikkahakemuksia oli 25, vuonna 2016 yhteensä 20 ja vuonna 2017 yhteensä 27 kappaletta. Maahanmuuttoviraston tilastoja, Kansainvälinen suojelu, päivitetty 8.11.2018. Huom: Maahanmuuttoviraston tilastosivut antavat keskenään ristiriitaisia lukuja tilastoissa: Tässä esitetyt numerot on laskettu listasta, jossa on eritelty kaikki hakijat kansalaisuuksineen. Erilaiseen summaan päästään, kun tarkastellaan samalta tilastosivustolta löytyvää valmista tilastoa.

<sup>12</sup> Käännättämisen ja karkottamisen eroista kerrotaan tarkemmin luvussa 3.

<sup>13</sup> Maahanmuuttoviraston tilastoja, Maasta poistaminen, päivitetty 8.11.2018.

paikkayksikön työskentelytavoista, joille myös haastatteluaineistosta on löytynyt tukea. Lopuksi kuudennessa luvussa laaditaan yhteenveto tutkielman tuloksista, sekä tarkastellaan tätä tutkielmaa kriittisesti ja esitetään jatkotutkimusmahdollisuuksia.

Oikeudenalajaottelultaan tutkielma kuuluu vahvasti ulkomaalaisoikeuden ja hallinto-oikeuden rajapintaan: pääasiallisena kiinnostuksenkohteena tutkielmassa on viranomaisen harkinta, jota lähestytään ulkomaalaisoikeudellisen konkreettisen esimerkin – maahantulokiellon – avulla. Tutkielman sijoittumisesta näiden kahden oikeudenalan rajapinnalle seuraa, että tutkielmassa voidaan soveltaa yleishallinto-oikeuden oppeja.

### 1.3 Metodologiset lähtökohdat ja aineisto

Toisin kuin oikeustieteellisen tutkielman perusmetodissa oikeusdogmatiikassa, jonka tavoitteena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta<sup>14</sup>, ei tämän tutkielman suuri linja pyri käsiteltävänä olevan aihepiirin tulkitsemiseen ja systematisoimiseen. Tutkielman tavoitteena on tarkastella, kuinka viranomainen käyttää harkintaa virkatehtäviä suorittaessaan – tarkastelun kohteena on siis hallinnon reaalimaailma. Tutkielman tavoitteen myötä tämä tutkielma voidaan kategorisoida oikeussosiologiseksi.

Oikeussosiologia voidaan määritellä usealla eri tavalla. *Hirvosen* määritelmän mukaisesti ”oikeussosiologia tutkii oikeutta yhteiskunnallisena ilmiönä ja toiminta-alueena hahmottaen oikeuden ja muiden yhteiskunnallisten toiminta-alueiden välisiä vuorovaikutussuhteita,”<sup>15</sup> kun taas *Husa et al.* mukaan oikeussosiologian tutkimuskohteena on oikeuselämän ja oikeudellisten toimijoiden toiminnan säännönmukaisuudet yhdistettynä empiiriseen menetelmään – oikeussosiologisen tutkimuksen kiinnostuksenkohteena on oikeuden ja muun yhteiskunnan välillä vallitsevat vuorovaikutussuhteet.<sup>16</sup> Yhteisenä nimittäjänä näissä määritelmissä toimii vuorovaikutus. Oikeuden ja oikeuden piirissä toimivien tahojen välisen vuorovaikutuksen tarkastelu on siksi tärkeää, että oikeudellisella tulkintatoiminnalla on aina yhteys tosiasioihin ja reaalimaailmaan<sup>17</sup>.

Oikeussosiologia voidaan nähdä yhtenä oikeustieteen osa-alueena, vaikka sillä onkin kiinteät yhtymäkohdat yhteiskuntatieteisiin. Näistä yhtymäkohdista kertovat erityisesti oikeussosiologiassa käytettävät empiiriset metodit, jotka yhteiskuntatieteissä jaetaan tavallisesti laadullisiin

<sup>14</sup> Ks. esim. *Hirvonen* 2011, s. 22 ja *Husa et al.* 2008, s. 21–22.

<sup>15</sup> *Hirvonen* 2011, s. 29.

<sup>16</sup> *Husa et al.* 2008, s. 22.

<sup>17</sup> *Ervasti* 2004, s. 14.



ja määrällisiin – kvalitatiivisiin ja kvantitatiivisiin – metodeihin.<sup>18</sup> Empiirisiä metodeja käyttämällä voidaan vastata erilaisiin kysymyksiin kuin pelkkään oikeusdogmatiikkaan tukeutumalla, ja näitä metodeja käyttämällä oikeudellisiin kysymyksiin keskittyvä tutkimus voidaan luokitella empiiriseksi oikeustutkimukseksi<sup>19</sup>. Empiirisen oikeustutkimuksen avulla voidaan tutkia muun muassa sitä, miten lainsäädäntö toteutuu käytännössä tai miten hallintoviranomaiset toimivat ja millaisia ratkaisuja ne tekevät<sup>20</sup>. Tutkimuksen kohteena voivat siis olla oikeusnormien tulkintaan vaikuttavat ulko-oikeudelliset seikat<sup>21</sup>.

Tämä tutkielma perustuu haastatteluaineistoon ja sen analyysiin sekä omakohtaisille havainnoilleni Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköstä, mikä tekee tutkielmasta empiirisen, tarkemmin ottaen kvalitatiivisen. Tutkielman puitteissa toteutetut haastattelut ovat olleet vapaamuotoisia, puolistrukturoituja teemahaastatteluja<sup>22</sup>, joissa haastateltavia on haastateltu asiantuntijoina. Haastattelumateriaalilla on pyritty löytämään viranomaisessa toteutettavan hallinnan ja asiantuntijuuden olemus. Hallinnan olemusta pyritään peilaamaan voimassa olevan oikeuden olemukseen rakentaen näistä samalla synteesiä. Haastatteluaineistoa on lähestytty sisällönanalyysin menetelmin – sisällönanalyysiä tämän tutkielman kontekstissa on eritelty tarkemmin haastattelujen analyysin yhteydessä alaluvussa 4.1. Näkökulmana haastatteluaineiston tarkastelulle on toiminut viranomaisen sisällä vallitseva organisaatiokulttuuri.

Etnografia voidaan määritellä esimerkiksi ihmisten tarkkailemiseksi näiden luonnollisessa ympäristössä, heidän tarpeittensa ymmärtämiseksi<sup>23</sup>. Toisaalta etnografialla voidaan tarkoittaa ”tutkimusotetta, joka kohdistuu erilaisiin kulttuureihin ja ihmisiin näiden kulttuurien osana.”<sup>24</sup> Tutkielman etnografisuus tulee esiin erityisesti luvussa 5, jossa osittain haastatteluaineiston tukemana on nostettu esiin organisaation toimintatapoihin ja kulttuuriin liittyviä havaintoja, joita olen tehnyt virastossa työskentelyni aikana.

On vaikea määritellä, millainen tutkimus on etnografista tutkimusta. Etnografioita on erilaisia,<sup>25</sup> ja tämän tutkielman kohdalla herää kysymys, missä määrin tutkielma edustaa autoetnografista suuntausta. Autoetnografinen tutkimus pyrkii ymmärtämään kulttuurista kokemusta kuvaamalla ja analysoimalla systemaattisesti henkilökohtaista kokemusta<sup>26</sup>. Tutkielman vii-

<sup>18</sup> Ervasti 2011, s. 69–70.

<sup>19</sup> Ks. Alvesalo 2010, s. 175.

<sup>20</sup> Vrt. Ervasti 2004, s. 12 ss.

<sup>21</sup> Alvesalo 2012, s. 179.

<sup>22</sup> Ks. esim. Tiittula & Ruusuvuori 2009, s. 11–12.

<sup>23</sup> Isaacs, TEDxBroadway.

<sup>24</sup> Paloniemi & Collin 2010, s. 204.

<sup>25</sup> Keskustelua etnografian olemuksesta ovat käyneet esimerkiksi Michael Agar ja Wolff-Michael Roth. (Agar 2006a ja 2006b, Roth 2006.)

<sup>26</sup> Ellis et al. 2011, tiivistelmä.

dennessä luvussa ei kuitenkaan analysoida systemaattisesti henkilökohtaista kokemustani, vaan havaintoja ympäristöstä eli viraston toimintatavoista, jolloin tutkimusote on määriteltävissä autoetnografisen sijaan etnografiseksi.

Empiirinen tutkimus on ensikätisesti hankittua tietoa tutkittavan ilmiön toteutumisesta käytännössä. Ensikätisesti hankitun tiedon tutkimus on kotimaisessa oikeustieteessä verrattain harvinaista, vaikka onkin kasvattanut suosiotaan 2000-luvulla<sup>27</sup>, ja empiirisen oikeustutkimuksen normaali metodi onkin yleensä jo saatavilla oleviin aineistoihin, kuten pöytäkirjoihin, tutustuminen.<sup>28</sup> Oikeussosiologiselle ja empiiriselle tutkimukselle olisi kuitenkin enemmänkin tarvetta<sup>29</sup>. Tästä syystä nyt käsillä olevaa tutkielmaa voitaneen pitää metodiltaan jokseenkin poikkeuksellisena, sillä tutkimusongelman selvittämiseksi on hankittu ensi käden tietoa virkamiehiä haastatteleamalla, sekä jalkauduttu henkilökohtaisesti virastoon tekemään havaintoja organisaation kulttuurista.

Vaikka tutkielmassa käytetty metodi onkin suuressa mittakaavassa oikeussosiologinen, on oikeusdogmatiikallakin tässä tutkielmassa oma osansa. Erityisesti oikeusdogmaattinen, systematisoiva lähestyminen on havaittavissa luvussa 3, jossa kuvataan maahantulokieltoa ja sen määrittämistä prosessikronologisesta näkökulmasta. Edellä esitetyn empiirisen lähdemateriaalin ohella tutkielman lähteinä on käytetty erityisesti oikeuskirjallisuutta, kotimaista lakien valmisteluaineistoa sekä viranomaisohjeita.

Tutkielmassa käytettyjen tutkimusmenetelmien ja metodien moninaisuus, joka tästä alaluvusta käy ilmi, ei ole ollut pääasiallinen tavoite, itse tarkoitus tutkimusprosessin aikana. Moninaisuus on pikemminkin seurausta siitä visiosta, joka on ajanut minua tekemään tätä tutkielmaa ja jonka avulla pyrin vastaamaan esittämiini tutkimuskysymyksiin. Metodiset valinnat ovat siis täsmentyneet vision tarkentumisen ja kirjoittamaan ryhtymisen myötä. Tarkoitus on ollut käyttää parhaita mahdollisia keinoja vastausten antamiseksi, eikä orjallisesti tyytyä yksittäisen metodin tarjoamaan selitykseen maailmantilasta.

---

<sup>27</sup> Ervasti 2011, s. 116–117.

<sup>28</sup> Korkea-aho 2004, s. 86.

<sup>29</sup> Ervasti 2011, s. 116–117.

## 1.4 Aiempi tutkimus

Viranomaisen harkintavalta kuuluu vähintäänkin mainita viranomaistoiminnan ja hallinnollisen päätöksenteon yhtenä osana jokaisessa hallinto-oikeutta esittelevässä oppikirjassa – tämän vuoksi perustiedot harkintavallasta on saatavilla hyvinkin monesta lähteestä<sup>30</sup>. Sen sijaan syvempää pureutumista harkintavaltaan ei ole harrastettu kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa yhtä ahkerasti. Kotimaiseen harkintavaltaan keskittyvän kirjallisuuden isänä voidaan pitää *Merikoskea* ja hänen 1900-luvun puolivälin jälkeen julkaistuja teoksiaan<sup>31</sup>. Tämän jälkeen harkintavaltaan on perehtynyt ja Merikosken teorioita uudistanut esimerkiksi *Konstari* vuonna 1979 ilmestyneessä teoksessaan *Harkintavallan väärinkäytöstä*<sup>32</sup>. Syväluotaavan esityksen viranomaisen päätöksentekoon ja harkintavaltaan on antanut *Laakso* teoksessaan *Oikeudellista sääntelystä ja päätöksenteosta* vuonna 1990<sup>33</sup>. Käytännön tarkastelun puolella sen sijaan on kunnostautunut esimerkiksi Kelan tutkimusosasto vuonna 2014 julkaisemalla teoksen, jossa on tarkasteltu Kelassa tapahtuvaa harkintaa käytännön tasolla<sup>34</sup>.

Oikeuskirjallisuudessa ulkomaalaisoikeuden osalta aiemmin vallinnut lähestulkoon tyhjiöomainen tila on täydentynyt parin viimeisen vuoden aikana – oppikirjoiksikin luokiteltavissa olevia teoksia on julkaistu kaksi kappaletta: *Aerin Ulkomaalaisoikeuden perusteet*<sup>35</sup> sekä *Kallion et al.* toimittama *Ulkomaalaisoikeus*<sup>36</sup>. Ennen vuoden 2015 käännteentekevää hakijaryntäystä julkaistuista teoksista erillisen maininnan ansaitsevat *Juvosen Maahanmuuton juridiikkaa* vuodelta 2012<sup>37</sup> sekä *Kuosman* edellisen ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudistuksen aikaan kirjoittama kommentaari *Uusi ulkomaalaislaki* vuodelta 2004<sup>38</sup>.

Tämä tutkielma ei ole opinnäytetyönä ensimmäinen, joka seikkailee ulkomaalaisoikeuden ja hallinto-oikeuden rajapinnassa: vuonna 2012 ilmestynyt *Liikavainion* pro gradu -tutkielma<sup>39</sup> mukailee pohjimmaiselta rakenteeltaan nyt luettavana olevaa tutkielmaa. Näiden kahden työn välillä kuitenkin on eroja: Liikavainion tutkielma keskittyy rajatarkastusviranomaisen toimija harkintavaltaan käännyttämisen ja maahantulokiellon määräämisen yhteydessä, kun tämä

<sup>30</sup> Ks. esim. Heuru 2003, s. 156–157; Kulla 2015, s. 94–95, Laakso et al. 2006, s. 303–315 ja Mäenpää 2017, s. 282–303.

<sup>31</sup> Ks. esim. Merikoski 1958. Aikaisemmin Merikosken lisäksi harkintavaltaa oikeudellisena ilmiönä on käsitellyt kotimaassa esimerkiksi Brusiin 1938.

<sup>32</sup> Konstari 1979.

<sup>33</sup> Laakso 1990.

<sup>34</sup> Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen, toim. Kalliomaa-Puha et al., 2014.

<sup>35</sup> Aer 2016.

<sup>36</sup> Ulkomaalaisoikeus 2018, toim. Kallio et al.

<sup>37</sup> Juvonen 2012.

<sup>38</sup> Kuosma 2004.

<sup>39</sup> Liikavainio 2012.

tutkielma pureutuu maahanmuuttoviranomaisen harkintaan maahantulokieltoa määrättäessä turvapaikkahakemuksen yhteydessä. Lisäksi, toisin kuin Liikavainion tutkimuksessa, jossa harkintaa on tarkasteltu kirjallisten lähteiden avulla oikeusdogmatiikkaa metodina käyttäen, keskitytään tässä tutkielmassa viranomaisarjen käytännön tason harkinnan ja harkintavallan käytön tarkasteluun empiirisen metodin avulla.

Koska viranomaisharkintaa ei ulkomaalaisoikeuden kontekstissa ole tutkittu kovinkaan paljon, on harkinnan ja hallinnollisen päätöksenteon viitekehystä haettu esimerkiksi toimeentulotuen myöntämisen maailmasta. Harkinta maahantulokieltoa määrätessä ja toimeentulotukea myöntäessä on osittain saman tyyppistä. *Huhtanen* on väitöskirjassaan<sup>40</sup> perehtynyt sosiaalilautakuntien ja kahden eri lääninoikeuden päätöksentekoon tapauksissa, joissa toimeentulotukea ei ole myönnetty. Huhtanen on tutkimuksessaan keskittynyt erityisesti tarkastelemaan päätösten perustelua ja perustelemattomuutta sekä perustelussa käytettyjä argumentteja. Yhtymäkohtia maahantulokieltoharkinnan kanssa voidaan löytää myös lastensuojelun parissa tehtävien päätösten sisältämästä harkinnasta. Tähän on perehdytty *Singon* lisensiaatintutkimuksessa<sup>41</sup>, jossa on pohdittu juridisoitumisen merkitystä sosiaalityön asiantuntijuudelle. Lastensuojelua hallintotuomioistuimissa on tutkinut *Toivonen*, jonka väitöskirjassa on perehdytty muun muassa lapsen oikeuksiin ja niiden tehokkaaseen toteutumiseen tuomioistuimissa. Lastensuojeluasiat ovat turvapaikka-asioiden kanssa siinä määrin verrannollisia, että kummassakin hallinnon asiakkaana on keskimääräistä heikommassa asemassa oleva taho, joka ei välttämättä itse tunnista oikeusturvakeinojaan tai tiedä, mitä häntä koskevassa hallintomenetelyssä tapahtuu.

---

<sup>40</sup> Huhtanen 1994: Toimeentulotuen myöntämisestä.

<sup>41</sup> Sinko 2004: Laki ja lastensuojelu. Juridisoituvat käytännöt sosiaalityön arjessa ja asiantuntijuuden määrittelyssä.

## 2 Harkinta ja käytännöt maahantulokieltoasioissa

Perustuslain (731/1999, PL) 2.3 §:n mukaan kaikki julkinen toiminta perustuu lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä tarkoittaa, että hallintoviranomainen voi käyttää julkista valtaa vain lain nojalla. Hallintoasian käsittelyssä tulee lisäksi tavoitella sisällöllisesti lainmukaista ratkaisua aineellisen lainsäädännön soveltamisessa, mikä edellyttää myös harkintavallan käyttämistä. Jotta tätä harkintavaltaa voitaisiin käyttää ja jotta päätöksenteossa voitaisiin tavoittaa oikea lopputulos, tulee päätöksen perustua riittävään ja oikeaan tosiasiatietoon. Tämä tarkoittaa asian selvittämistä, eli asian ratkaisemiseksi tarpeellisten selvitysten hankkimista.<sup>42</sup>

Hallintolain (434/2003, HL) 31.1 §:n mukaisesti viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Selvittämisvelvollisuus ei kuitenkaan ole yksin viranomaisen tehtävä: mikäli asianosainen on esittänyt vaatimuksia, tulee tämän esittää selvitystä vaatimustensa perusteista. Lisäksi asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. (HL 31.2 §.) Velvoittavien hallintopäätösten, kuten maastapoistamispäätöksen tai maahantulokiellon kohdalla, selvittämisvastuu on pääsääntöisesti viranomaisella<sup>43</sup>. Ulkomaa-laisasioissa viranomaisen selvittämisvelvollisuutta on korostettu lisäksi ulkomaalaislain (301/2004, UlkL) 7 §:ssä. Selvittämisvelvollisuudella on merkityksensä kokonaisharkinnan kannalta. Kokonaisharkinnan lopputulos kertoo sen, millainen ratkaisu asiassa tehdään. Asiaa on täytynyt selvittää asianmukaisesti, jotta kokonaisharkinta olisi mahdollista.

Seuraavissa alaluvuissa perehdytään muun muassa harkintavaltaan ja sen läheisiin käsitteisiin, harkintaa rajoittaviin periaatteisiin, joustaviin oikeusnormeihin sekä kokonaisharkintaan. Harkintaan tutustutaan myös ajallisesta perspektiivistä. Luvun lopuksi tehdään katsaus Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön organisaatioon, jotta myöhemmissä luvuissa esitettävän organisaatiossa ilmenevän harkinnan tarkastelun seuraaminen helpottuisi.

---

<sup>42</sup> Laakso et al. 2006, s. 163.

<sup>43</sup> Laakso et al. 2006, s. 167.

## 2.1 Harkintavallasta ja lähikäsitteistä

Harkinnan ja harkintavallan käsitteet voidaan erottaa toisistaan. Harkinnalla tarkoitetaan tuolin ”erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen etsimistä ja niiden välillä tapahtuvaa valintaa”, kun harkintavallalla tarkoitetaan ”mahdollisuutta tämän valinnan tekemiseen”. Harkintavalta voidaan jakaa edelleen karkeasti tosiasialliseen tai oikeudellisesti säänneltyyn.<sup>44</sup> Harkintavaltaa voidaan myös kuvata sen ylittämisen tai alittamisen näkökulmasta: Harkintavallan ylittäminen tarkoittaa tilannetta, jossa viranomaisen sivuuttaa päätöksenteossa harkinnan käyttöä ohjaavat oikeusperiaatteet. Harkintavallan alittamisella taas tarkoitetaan tilannetta, jossa lain säännös nimenomaisesti edellyttää yksilöllistä arviointia ja harkintavallan käyttöä, mutta näin ei toimita, vaan noudatetaan kaavamaisesti esimerkiksi viranomaisen sisäisiä ohjeita.<sup>45</sup>

Harkintaan liittyy oleellisesti myös mielivallan käsite. *Konstari* määrittelee mielivallan tilannesidonnaisesti: mielivaltaisena voidaan pitää sellaista ratkaisua, jota kussakin yhteydessä pidetään mielivaltaisena. Samoin voidaan todeta, että harkintavallan väärinkäytön käsitteelle ei ole muodostunut kirjallisuudessa selkeää määritelmää.<sup>46</sup> Mielivalta voidaan nähdä myös aineellisen oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden täydellisenä sivuuttamisena.<sup>47</sup> Verrattaessa mielivallan määritelmää harkintavallan ylittämisen ja alittamisen määritelmiin voidaan päätellä, että mielivalta ei tarkoita samaa kuin jälkimmäisenä mainitut. Harkintavallan ylittämisen tai alittamisen raja on häilyväisempi, sillä kyseessä voi olla vain subjektiivinen mielipide siitä, milloin toiminta ei ole pysynyt harkintavallan rajoissa. Mielivalta sen sijaan edellyttää räikeää piittaamattomuutta, jolloin on vähemmän epäselvää, onko viranomaisen menettely ollut käytäntöjen, lain tai tarkoituksen vastaista.

Siellä missä on harkintavaltaa, on myös mahdollisuus sen väärinkäyttöön.<sup>48</sup> Kuitenkin, harkintavallan väärinkäytön kiellon periaate kuuluu yleisiin oikeusperiaatteisiin<sup>49</sup>. Mielivaltaa vastaan taas voidaan taistella muodolla: saksalaisesta oikeustieteestä peräisin olevan luonnehinnan mukaisesti ”muoto on mielivallan vannoutunut vihollinen ja vapauden kaksossisar”<sup>50</sup>.

Hallinnollisen harkinnan tyypillisiin piirteisiin kuuluu valinnan tekeminen usean toimintatavan välillä siten, että vaihtoehdot ovat oikeudellisesti samanarvoisia. Harkinta voidaan jakaa toimintaharkintaan, eli siihen, ryhdytäänkö asiassa ylipäätään toimiin, sekä oikeusseuraamuk-

<sup>44</sup> Konstari 1979, s. 2, ks. myös alaviite 2, kursiivit poistettu tässä.

<sup>45</sup> Laakso et al. 2006, s. 314–315.

<sup>46</sup> Konstari 1979, s. 7.

<sup>47</sup> Laakso et al. 2006, s. 318.

<sup>48</sup> Konstari 1979, s. 59.

<sup>49</sup> Laakso et al. 2006, s. 88.

<sup>50</sup> Kulla 2015, s. 2.

sen valintaan lain mahdollistamien vaihtoehtojen puitteissa. Harkintavallan laajuus vaihtelee tilannekohtaisesti, riippuen siitä, millainen on harkintaan valtuuttavan lainsäädännön sisältö, konkreettisesta tapauksesta ilmenevä tosiseikasto, sekä toisaalta lain tarkoitus. Jokainen tapaus on yksilöllinen ja harkinta on aina yksittäistapauksellista.<sup>51</sup>

### 2.1.1 Harkintavallan yleiset rajoitusperiaatteet

Siinä missä oikeussäännöt edustavat binääristä oikeudellista sääntely- ja ratkaisulogiikkaa, noudattavat oikeusperiaatteet sumeaa oikeudellista sääntely- ja ratkaisulogiikkaa. Kummatkin ovat normatiivisia toimintaohjeita, jotka toimivat viranomaisen oikeudellista päätöksentekoa ohjaavina arviointikriteereinä. Oikeusperiaatteiden ratkaisuarvo perustuu niin niiden nauttimaan institutionaaliseen tukeen kuin yhteisölliseen hyväksyntään.<sup>52</sup> Hallinnon oikeusperiaatteiden tehtävänä on rajoittaa lain soveltajan harkintavaltaa tapauksissa, joissa lainsäädäntö ei anna tarkkaa vastausta siitä, millainen päätös asiassa on tehtävä. Ne pätevät sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkinnan tilanteissa, samoin kuin intressipunnintatilanteissa ja erityis- asiantuntemukseen sidotussa päätöksenteossa. Periaatteet eivät kuitenkaan perusta toimivaltaa ja normeja, vaan niiden funktio on ohjaava ja täydentävä.<sup>53</sup>

Hallinnon oikeusperiaatteet on ilmaistu hallintolain 6 §:ssä. Nämä periaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoituksenmukaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Oikeusperiaatteiden huomioimatta jättäminen lakia sovellettaessa voi tarkoittaa harkintavallan väärinkäyttöä, ja mahdollisesti johtaa myös virheelliseen laintulkintaan<sup>54</sup>. Maahantulokieltoon liittyen erityisesti huomiota on kiinnitettävä suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaate nousee esille erityisesti silloin, kun viranomaisen harkinnan kohteena on jonkun tahon kannalta epäedullinen seuraamus<sup>55</sup>. Tällaisesta tilanteesta on kyse esimerkiksi maahantulokieltoharkinnan kohdalla. Kokonaisharkinta on suhteellisuusperiaatteen alle sijoitettavissa oleva käsite, jolla on oikeuskäytännössä ollut merkitystä erityisesti ulkomaalaisasioissa<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Kulla 2010, s. 17–18.

<sup>52</sup> Siltala 2010, s. 83–84, kurssiivit poistettu tässä.

<sup>53</sup> Laakso et al. 2006, s. 313–314.

<sup>54</sup> Vätänen 2018, s. 39.

<sup>55</sup> Laakso 1990, s. 214.

<sup>56</sup> Kulla 2015, s. 106–107.

Ulkomaalaislain 5 §:n mukaisesti ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Pykälässä on ilmaistu hallinnon suhteellisuusperiaate, jonka soveltaminen maasta poistamiseen liittyvissä asioissa ilmenee erityisesti UlkL 146 §:ssäkin esiin tuotuna kokonaisharkintana.<sup>57</sup> Suhteellisuusperiaate edellyttää intressivertailun suorittamista, eikä tätä intressivertailua voida suorittaa pelkästään julkisen intressin etua ajatellen, vaan huomiota on kiinnitettävä myös yksityisen asemaan.<sup>58</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate sisältää viranomaisen ja virkamiehen velvollisuuden kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti<sup>59</sup>: viranomaisen on normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita sen sijaan niiden eroavuudet huomioon ottaen.<sup>60</sup> Hallintolain (434/2003) 6 §:n lisäksi vaatimus yhdenvertaisuudesta on kirjattu perustuslain (731/1999) 6 §:ään. Oikeusperiaatteiden, kuten myöskään yhdenvertaisuusperiaatteen, käyttöala ei rajoitu vain harkintavallan käyttöön hallinnollisessa päätöksenteossa, vaan periaatteet koskevat ylipäänsä viranomaisten toimintaa sen sisällöstä riippumatta<sup>61</sup>. Lisäksi yhdenvertaisuuden turvaaminen kuuluu perusoikeutena hyvään hallintoon<sup>62</sup>.

Maahantulokiellon tapauksessa jokainen hakemus on käsiteltävä yksilöllisesti, ja tapaukset ovat harvoin identtisiä toistensa kanssa. Tästä huolimatta tapauksissa voi olla tekijöitä, jotka ovat yhteneviä verrattuna muihin tapauksiin – tuolloin viranomainen käyttää harkintavaltaa jo sen määrittämiseksi, antaako hän ratkaisua harkitessaan merkitystä eri tapauksia yhdistäville vai erottaville seikoille. Yhdenvertaisuus on aina osittain subjektiivista ja yhdenvertaiseen tulkintaan vaikuttavat esimerkiksi lainkäyttäjän maailmankuva ja arvomaailma.<sup>63</sup>

Hallinnon oikeusperiaatteet voidaan käsittää kodifioivana joustavana normina. Nämä periaatteet ovat väljiä ja tulkinnaltaan avoimia, mutta oikeusjärjestyksen joustavuus ei ole lisääntynyt sen jälkeen, kun nämä oikeusperiaatteet on kirjattu lakiin. Periaatteet ovat muotoutuneet oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa, ja niiden lainsäädäntöön kirjaamisella voidaan katsoa edistetyn sääntelytarkkuuden toteutumista.<sup>64</sup>

---

<sup>57</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 10.

<sup>58</sup> Laakso 1990, s. 216.

<sup>59</sup> Mäenpää 2017, s. 144, ks. myös Laakso 1990, s. 207.

<sup>60</sup> Mäenpää 2017, s. 148 ja 153–154.

<sup>61</sup> Mäenpää 2017, s. 145.

<sup>62</sup> Mäenpää 2017, s. 95.

<sup>63</sup> Konstari 1979, s. 59–60.

<sup>64</sup> Määttä 2010, s. 59.



Kuten monella muullakin oikeudenalalla, voidaan ulkomaalaisoikeuden alalla katsoa olevan oikeudenalalle tyypillisiä erityisperiaatteita. Periaatteet ohjaavat ensinnäkin lain soveltamisessa käytettävää harkintaa, mutta toisaalta myös lain säätämistä<sup>65</sup>. Ulkomaalaisoikeuden alalla periaatteita on eritellyt esimerkiksi *Kuosma* vuonna 2004<sup>66</sup> ja tuoreemmin *Palander* vuonna 2018<sup>67</sup>. Tämän tutkielman kannalta tärkeimmät periaatteet ovat kuitenkin hallinto-oikeuden yleisiä periaatteita, joten ulkomaalaisoikeuden erityisperiaatteita ei käsitellä tämän enempää.

### 2.1.2 Joustavat oikeusnormit

Säännöksiä on sekä tulkinnanvaraisia että soveltajalleen harkintamarginaalin jättäviä. Näiden lisäksi on olemassa joustavia oikeusnormeja, jotka on ilmaistu yleislausekkeen muodossa. Tulkinnanvaraisten säännöksiä tarkkaa merkityssisältöä ei voida tavoittaa pelkästään säännöksen sanamuotoa tarkastelemalla. Harkintamarginaali taas antaa lain soveltajalle rajatun kehikon, jonka puitteissa tämä voi tehdä ratkaisun. Yleislausekkeet sen sijaan on ”tarkoitettu sovellettavaksi dynaamisesti ja ottaen huomioon kullekin tilanteelle ja ajankohdalle tunnusomaiset, muuttuvat olosuhteet.”<sup>68</sup>

Harkintaan eivät siis vaikuta pelkästään sellaiset normit, joissa harkintavaltaa on nimenomaisesti viranomaiselle suotu, vaan viitteitä tarpeesta käyttää harkintavaltaa on sisällytetty myös joustaviin oikeusnormeihin. Tällaisia kielellisesti vajaasisältöisiä sääntöjä tai väljiä oikeudellisia käsitteitä ovat esimerkiksi kohtuullisuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä lapsen. Kun joustavaa oikeusnormia sovelletaan, tulee hallintoviranomaisen täsmentää normin sisältö oikeudellisella tulkinnalla, tapauksen olosuhteet huomioon ottaen.<sup>69</sup>

Harkintavalta mahdollistaa joustavuuden päätöksenteossa. Tarpeellisenä tätä joustavuutta on pidetty siksi, että lakiin yksityiskohtaisesti kirjatut väärät toimintamallit saattaisivat olla vahingollisia<sup>70</sup>. *Määttä* on katsonut, että suomalaisen oikeuskulttuurin ongelmiin ei kuulu liian dynaaminen tai joustava oikeuslähteiden tulkinta ja soveltaminen, vaan pikemminkin joustavien normien liian kaavamainen soveltamistapa – esimerkiksi hallinnollinen ohjaus voi saada

<sup>65</sup> Palander 2018, s. 5 ja 7.

<sup>66</sup> Ulkomaalaislain säännösten sisältämistä periaatteista ks. Kuosma 2004, s. 675–696.

<sup>67</sup> Palander 2018, s. 7–10.

<sup>68</sup> Laakso et al. 2006, s. 305–306.

<sup>69</sup> Kulla 2010, s. 18–20. Kulla toteaa, että Suomessa joustavien oikeusnormien käyttämiseen ei ole katsottu liittyvän harkintavaltaa, vaikkakin niiden konkreettinen soveltaminen sitä muistuttaakin. Joustavat normit eroavat hallinnollisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta jälkimmäisen intensiivisemmän oikeudellisen si-donnaisuuden ja lainkäyttökontrollin vuoksi.

<sup>70</sup> Kulla 2010, s. 13.

päätöksenteossa liian korostetun aseman. Ohjeiden kaavamainen noudattaminen johtaa tilanneherkkyyden kärsimiseen tai unohtamiseen, eikä päätöksenteossa ohjeita orjallisesti noudattamalla välttämättä tavoiteta lainsäätäjän ratiota.<sup>71</sup>

Sääntely, joka viranomaisen toimintaa ja harkintavaltaa määrittää, voi olla täsmällistä tai tavoitteellista, yksityiskohtaista tai ylimalkaista. Harkintavaltaa sääntelevistä toimivaltasäännöksistä suuri osa sisältää nykyään enemmän tai vähemmän asioita, jotka on määritelty joustavin ja väljin normein. Tuolloin viranomaisella on sekä mahdollisuus että yleensä myös velvollisuus ottaa harkinnassa huomioon useita erilaisia seikkoja, kuten intressejä, arvoja ja hallinnollisia tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia, kuitenkin joustavan normin pääpiirteisen sisälönmäärittelyn puitteissa.<sup>72</sup>

### **2.1.3 Oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta**

Viranomaisen harkinta voidaan jakaa oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusteoreettisesta näkökulmasta harkintavallan jaottelulla oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan ei ole suurta merkitystä, vaan kysymys on siitä, että ”normit sääntelevät enemmän tai vähemmän yksityiskohtaisesti viranomaisen päätöksentekoa.” Ero on mielekäs vain silloin, kun pohditaan hallintoviranomaisen harkinnan hyväksyttävyyttä.<sup>73</sup> Oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä ei siis voida nähdä olevan tarkkaa raja-  
viivaa, vaan näiden välillä on pikemminkin liukuva asteikko.<sup>74</sup>

Oikeudellinen harkinta tarkoittaa tilannetta, jossa henkilö voi tehdä päätöksiä tietyn auktoriteetin asettamien standardien puitteissa.<sup>75</sup> Maahantulokieltoon liittyvä harkinta on oikeudellisesti sidottua, sillä maahantulokielto tulee määrätä, mikäli sen edellytykset täyttyvät. Kokonaisharkinta voi kuitenkin muuttaa tilanteen, sillä sen tuloksena voidaan päätyä ratkaisuun, jossa maahantulokieltoa ei määrätä lain täyttyneistä edellytyksistä huolimatta.<sup>76</sup> Kokonaisharkinta nähdäkseeni lähentää oikeusharkintaa ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa suhteessa toisiinsa ja häivyttää näiden välistä rajanvetoa. Ulkomaalaislain 146 §:n mukaisessa kokonaisharkinnassa tulee nimittäin ottaa huomioon esimerkiksi lapsen etu ja se, vaikeuttaako maahantulokielto kohtuuttomasti hakijan perhe- tai työsiteiden hoitamista. Joustavina oikeusnor-

---

<sup>71</sup> Määttä 2010, s. 72.

<sup>72</sup> Mäenpää 2017, s. 287.

<sup>73</sup> Aer 2000, s. 161.

<sup>74</sup> Ks. Mäenpää 1985, s. 148; Laakso 1990, s. 193; Heuru 2003, s. 156.

<sup>75</sup> Aer 2000, s. 158.

<sup>76</sup> Vastaavasti maasta poistamisen harkinnasta ja kokonaisharkinnasta ks. Aer 2016, s. 304.

meina edellä mainittuja seikkoja on vaikea sijoittaa oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan kahtiajakoon. Väljäsisältöisten normien soveltamiseen sisältyy harkintavaltaa, joka on suhteutettava esimerkiksi lainsäädännön tarkoitukseen.<sup>77</sup>

#### **2.1.4 Kokonaisharkinta hallinto-oikeudellisena periaatteena**

Kokonaisharkinta on osa viranomaisen menettelyn sääntelyä ja preventiivistä eli ennakollista oikeusturvaa – se liittyy asian riittävään selvittämiseen, jonka seurauksena virheen tai oikeudenloukkauksen todennäköisyys pienenee verrattuna asian huolimattomaan tai mielivaltaiseen käsittelyyn<sup>78</sup>. Preventiivinen oikeusturva liittyy päätöksentekoa edeltävään toimintaan. Preventiivinen oikeusturva perustuu erityisesti hallinnon menettelyjen sääntelyyn, ja sen tarkoitus on suojata yksilöä mielivaltaiselta hallintotoiminnalta. Jo perustuslain 2.3 § tukee osaltaan preventiivistä oikeusturvaa, mutta oikeusturvatakeisiin kuuluu konkreettisempiakin järjestelyjä, joita tehostavat selkeät ja riittävän yhdenmukaiset menettelymuodot.<sup>79</sup>

Kokonaisharkintaan kuuluu oleellisena osana sen pohtiminen, millaisia sivuvaikutuksia hallintotoimen suorittamisesta saattaa objektiivisesti arvioituna aiheutua.<sup>80</sup> Asiaa tulee arvioida useista eri näkökulmista mahdollisimman kokonaisvaltaisen harkinnan tuottamiseksi. Yhtenä kokonaisharkinnan osa-alueena onkin intressipunninta

Vaikka kokonaisharkinnalla onkin oma funktionsa oikeusturvan takeena, voidaan sitä myös kritisoida. Systemaattista laintulkintaa edustavan *Saarenpään* mukaan kokonaisharkinta on järjestyksen loppumisen peittelyä: kun käsiteltävä asia muodostuu tarpeeksi hankalaksi, sanotaan, tai maahantulokiellon tapauksessa säädetään laissa, että asia on ratkaistava kokonaisharkinnalla.<sup>81</sup> Kokonaisharkinta, kuten hallintoharkinta ylipäätään, voidaan siis tulkita vastuun vyöryttämiseksi lainsäätäjältä hallintoviranomaiselle.

Viranomaisen harkintavallalle ja kokonaisharkinnan käyttämiselle ratkaisutoiminnan osana voidaan kuitenkin paikallistaa erinomainen syy, sillä kaikkia mahdollisia maailmoja ei voida ennakoida ja täten kirjoittaa auki lainsäädäntöön. Toisaalta Saarenpää on oikeassa: lain säännökset on usein muotoiltu niin, että ne sisältävät tulkinnanvaraisia käsitteitä.<sup>82</sup> Vaikka molempien edellä mainittujen seikkojen vuoksi on tarkoitus, että viranomainen käyttää harkintaval-

<sup>77</sup> Mäenpää 2017, s. 283–284.

<sup>78</sup> Mäenpää 2017, s. 412.

<sup>79</sup> Mäenpää 2007, s. 6–7.

<sup>80</sup> Ks. myös Konstari 1979, s. 152.

<sup>81</sup> Saarenpää 1997, s. 267.

<sup>82</sup> Ks. Kalliomaa-Puha et al. 2014, s. 8–9.

taa asiaa ratkaistessaan, ei harkinta ole kuitenkaan täysin vapaata – silloinkaan, kun lainsäädännössä on erikseen osoitettu harkintavaltaa viranomaiselle. Useat eri tekijät määrittävät sitä, millä tavalla viranomaisen tulee käyttää harkintavaltaa. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi hallinnollisten ja asiantuntijatietoon liittyvien yksityiskohtien lisäksi oikeudelliset tekijät, kuten jo edellä esitetyt harkintaa rajoittavat hallinto-oikeuden yleiset periaatteet.<sup>83</sup>

## 2.2 Harkinnan ajallinen ulottuvuus

### 2.2.1 Vireilletuloharkinta

Hallintoasiat voidaan jakaa asianosaisaloitteisiin ja viranomaisaloitteisiin<sup>84</sup>. Useat asiat ovat kuitenkin sekamuotoisia siten, että niissä tarvitaan sekä viranomaisen että asianosaisen panosta.<sup>85</sup> Hallintolaki sääntelee ensisijaisesti asianosaisaloitteista vireillepanoa (19 §), muttei kuitenkaan aseta viranomaisen suorittamaa vireillepanoa erityisasemaan<sup>86</sup>. Toisaalla on myös esitetty sellaisia näkemyksiä, että hallintolaissa ei säädettäisi lainkaan viranomaisaloitteisten asioiden vireille tulosta<sup>87</sup>.

Ulkomaalaislaki sisältää hallintolakia yksityiskohtaisempia säännöksiä asian vireillepanosta.<sup>88</sup> Ulkomaalaislain 8.1 §:n perusteella ulkomaalaislain mukainen hallintoasia on pantava vireille henkilökohtaisesti, jollei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Kansainvälisen suojelun vireille panemisesta säädetään UlkL 95.1 §:ssä, jonka mukaisesti hakija jättää hakemuksen poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Henkilökohtainen vireillepanovelvoite koskee kuitenkin vain asianosaisaloitteisia hakemusasioita<sup>89</sup>.

Hallintolain 20 §:n mukaisesti hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Tilanteessa, jossa asia tulee vireille ei-nimenomaisesti viranomaisaloitteisesti ei asiassa ei ole mitään asiakirjaa, joka voisi saapua toimivaltaiseen viranomaiseen, jolloin aina ei myöskään ole osoitettavissa mitään nimenomaista vireillepanotointia<sup>90</sup>.

---

<sup>83</sup> Kalliomaa-Puha et al. 2014, s. 9.

<sup>84</sup> Laakso et al. 2006, s. 121.

<sup>85</sup> Kulla 2015, s. 74.

<sup>86</sup> Niemivuo et al. 2010, s. 199.

<sup>87</sup> Ks. HaVM 6/2014 vp., s. 5.

<sup>88</sup> Väättänen 2018, s. 40 ja 67.

<sup>89</sup> Väättänen 2018, s. 67.

<sup>90</sup> Laakso et al. 2006, s. 121.

Toisin kuin kansainvälistä suojelua koskevat asiat, päätökset maasta poistamisesta ja maahantulokiellosta ovat viranomaisaloitteisesti vireille tulleita asioita. Viranomaisen ei kuitenkaan sattumalta ajattele, että kansainvälistä suojelua koskevan asian käsittelyn yhteydessä olisi harkittava maasta poistamista tai maahantulokielloa: niin maasta poistamisen harkinta kuin maahantulokieltoharkinta perustuvat oikeusharkintaan. Viitteitä sekä maasta poistamisen että maahantulokiellon kohdalla otetaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisen perusteista ja hakijan käyttäytymisestä niin ennen turvapaikkaprosessia kuin sen aikana. Tosiasiallisesti niin maasta poistamisen kuin maahantulokiellon harkinnassa asianosaisella on siis oma panoksensa asian vireilletuloon.

Kun hallintoviranomaisen toimivalta tietyssä asiassa on ilmaistu sanoin ”voi”, ”on oikeus” tai ”on valta”, sisältää se tuolloin kaksi eri elementtiä: valinnan ryhtyä toimivallan käyttämiseen sekä valinnan vaihtoehtoisten ratkaisumahdollisuuksien välillä.<sup>91</sup> Maahantulokiellon määrääminen on hakemuksen raukeamista koskevassa UlkL 95 b §:n 3 momentissa ilmaistu nimenomaan muodossa ”voi päättää” – tuolloin maahantulokielloasian vireilletulo ja määrääminen on siis viranomaisen harkittavissa. Samoin on maahantulokiellon määräämistä sääntelevän UlkL 150.1 §:n ensimmäisen virkkeen kohdalla: maahantulokiello *voidaan* määrätä. Hämmennystä aiheuttaa kuitenkin saman momentin, vapaaehtoisen paluun määräämättä jättämiseen, liittyvä toinen virke, joka alkaa sanoin ”maahantulokiello määrätään”. Onkin tehtävä päätelmä, että tilanteessa, jossa UlkL 147 a §:n mukaista vapaaehtoisen paluun aikaa ei määrätä, on viranomaisen pääsääntöisesti määrättävä maahantulokiello, kuitenkin UlkL 146 §:n kokonaisharkinta huomioon ottaen. Harkintavaltaa vireille tulon suhteen ei siis ole käytettävissä, paitsi siinä määrin, että maahantulokiellon perustuessa esimerkiksi arviolle siitä, vaarantaako hakija yleistä järjestystä ja turvallisuutta, joutuu viranomaisen harkitsemaan vaarantamisen astetta.

Mutta voidaanko maahantulokiello tosiasiassa määrätä myös tilanteissa, joissa vapaaehtoisen paluun aika on määrätty, mistä UlkL 150.1 §:n ensimmäinen virke antaa viitteitä? UlkL 147 a §:ssä todetaan, että käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika laskeaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen<sup>92</sup>. Koska maahantulokiello alkaa juosta

---

<sup>91</sup> Laakso 1990, s. 194.

<sup>92</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 25.

päätöspäivämäärästä<sup>93</sup>, ja se koskee tosiasiaa myös maassa oleskelua<sup>94</sup>, ei olisi mahdollista, että henkilö, jolle määrätään vapaaehtoisen paluun aika ja samanaikaisesti maahantulokielto, oleskelisi maassa laillisesti vapaaehtoisen paluun aikansa aikana, tai ennen sen laskemisen aloittamista. Tällöin maahantulokielto voidaan käytännössä määrätä vain tilanteissa, joissa vapaaehtoisen paluun aikaa ei ole määrätty, jolloin viranomaisen harkintavalta vireilletuloharkinnan osalta on edellä esitetyn kaltaisesti suppeampaa oikeusharkintaa. Samanlaiseen johtopäätökseen on tultu Maastapoistamisohjeessa, jossa todetaan, ettei maahantulokieltoa määrätä, jos henkilölle määrätään käännättämissä päätöksessä aika vapaaehtoiselle paluulle<sup>95</sup>.

Viranomaisilla on julkisuuslain (JulKL, 621/1999) 18.1 § 1 k:n mukaan velvollisuus pitää luetteloä käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Viranomaisaloitteisissa asioissa asian vireille tulon ajankohta ei ole aina samalla tavalla osoitettavissa kuin hakemusasioiden kohdalla – näin siitä syystä, että viranomainen saattaa tehdä selvityksiä tai muita toimenpiteitä, jotka johtavat muodollisiin käsittelytoimiin ja päätöksentekoon ilman erillistä ratkaisua käsittelyn aloittamisesta.<sup>96</sup> Maahantulokiellon tapauksessa on kyse hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä, jolloin on vaikea yksilöidä sitä yksittäistä toimenpidettä tai ajankohtaa, jonka seurauksena maahantulokieltoa tulisi vireille.<sup>97</sup>

Vireilletuloajankohdalla on merkitystä käsittelyajan määrittämisen suhteen. Viranomaisen ei kuitenkaan tarvitse määritellä käsittelyaikaa sellaisessa velvoittavan päätöksen tapauksessa, jossa asia tulee pääsääntöisesti vireille viranomaisaloitteisesti. Maahantulokiellon määräämisessä kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä ei siis tarvitse määritellä käsittelyaikaa maahantulokiellon määräämiselle. Käsittelyaika on kuitenkin maahantulokiellon tapauksessa käytännössä sidottu turvapaikkahakemuksen käsittelyaikaan, jolle käsittelyaika-arvio taas täytyy asianosaisaloitteisena hallintopäätöksellä ratkaistavana viranomaisen toimialan keskeiseen asiaryhmään kuuluvana asiana antaa.<sup>98</sup>

Koska maasta poistaminen tulee vireille viranomaisen aloitteesta, kuuluu tarpeellisen selvityksen hankkiminen viranomaiselle.<sup>99</sup> Viranomaisella on yleensä pääasiallinen näyttövelvollisuus viranomaisaloitteisessa, asianosaiselle velvoitteita asettavassa menettelyssä ja sanktion

<sup>93</sup> Näin on vähintäänkin tilanteessa, jossa henkilö, jolle maahantulokielto määrätään, suorittaa vankeusrangautusta. Maahanmuuttovirasto 2015, s. 30.

<sup>94</sup> Kallio 2018b, s. 484.

<sup>95</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 43.

<sup>96</sup> HaVM 6/2014 vp., s. 5.

<sup>97</sup> Vrt. HaVM 6/2014 vp., s. 5.

<sup>98</sup> HE 50/2013 vp., s. 21, ks. myös Kulla 2015, s. 169.

<sup>99</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 10.

luonteisissa asioissa.<sup>100</sup> Samalla tavoin kuin maasta poistaminen, maahantulokiellon määrääminen tulee vireille viranomaisaloitteisesti, jolloin myös maahantulokiellon määräämisessä asian selvittämisvelvollisuus on viranomaisella (HL 31 §, UlkL 7.2 §).

Ulkomaalaislain 7.3 §:n mukaisesti maahantulokielto määrätään oleskeluluvasta tehtävän päätöksen yhteydessä. Maahantulokieltoasian täytyy siis tulla vireille ennen kuin päätös oleskeluluvasta tehdään, tai viimeistään siinä vaiheessa, kun päätös tehdään. Päätöksen tekemisen ja asian tosiasiallisen päättämisen jälkeen on siis jo liian myöhäistä. Käytännön tasolla tämä tarkoittaa sitä, että maahantulokieltoasian on tultava vireille viimeistään esittelyvaiheessa, joskin tosiasiassa maahantulokieltoasia tulee vireille jo ennen esittelyvaihetta, käsittelyvaiheessa.

Kun maahantulokielto määrätään kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä, on hakija itse hakenut turvapaikkaa. Hakija ei kuitenkaan ole hakenut maahantulokieltoa. Maahantulokiellon vireilletulo on hakemusta käsittelevän virkamiehen harkinnassa – tarkemmin ottaen sen virkamiehen, joka käsittelee hakemusta turvapaikkapuhuttelun jälkeen tarkoituksenaan tehdä päätös turvapaikka-asiassa. Turvapaikkahakemuksen käsittelyn aikana käsittelijälle selviää, onko tapauksessa sellaisia seikkoja, joiden perusteella tulisi alkaa harkita maahantulokiellon määräämistä. Pelkästään se, että hakija on hakenut turvapaikkaa, ei anna vielä tarpeeksi tietoja siitä, tulisiko maahantulokielto määrätä: vaikka hakija olisi kotoisin turvallisesta alkuperämaasta, mistä voi olla viitteitä jo hakemusta jättäessä, ei tälläkään perusteella voida automaattisesti olettaa, että lopputuloksena on maahantulokielto – ensin täytyy tutkia turvapaikka-asia. Vasta tämän jälkeen, kun turvapaikka-asiaan on saatu ratkaisu, voidaan selvittää maahantulokiellon edellytyksiä.

Maahantulokieltoasia voi tulla vireille liittyen siihen, minkä asian Maahanmuuttovirasto katsoo olevan turvapaikkahakemuksen peruste, tai vaihtoehtoisesti maahantulokielto voi perustua hakijan käyttäytymiseen niin ennen turvapaikkaprosessia kuin prosessin aikana. Maahantulokiellon määräämisen perusteita tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 3.

Maahantulokieltoasia ei näy Ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmässä (UMA) käytännössä kuin vasta päätöksentekovaiheessa. Maahantulokiellosta ei siis avata uutta asiaa ennen kuin päätös maahantulokiellosta on tehty. Tässä tapauksessa päätöksellä ei tarkoiteta virkamiehen harkinnan lopputulosta vaan päätöstä asian käsittelyssä. Näin ollen maahantulokieltoasian mahdollista vireilläoloa ei voi tarkistaa järjestelmästä ennen kuin turvapaikka-asiaan on tehty

---

<sup>100</sup> Kulla 2015, s. 220.

päätös. Viitteitä maahantulokieltoasian vireillä olosta voi kuitenkin saada jo esiteltäväksi jätetystä päätösluonnoksesta.

Maahantulokieltoasia voi tulla vireille myös kansainvälistä suojelua koskevan kielteisen päätöksen ja maastapoistamispäätöksen antamisen jälkeen. Tällainen tilanne on kyseessä silloin, kun henkilö, jolle on määrätty vapaaehtoisen paluun aika, ei ole poistunut valtiosta tuon aikarajan puitteissa (UlkL 150.1 §). Muissa tilanteissa maahantulokieltoa ei voi määrätä erillisenä päätöksenä. Alkuperäisen maastapoistamispäätöksen tehnyt taho on toimivaltainen määräämään myös maahantulokiellon<sup>101</sup>: kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen vapaaehtoisen paluun ajasta piittaamattoman henkilön tapauksessa maahantulokiellon määrää siis aina Maahanmuuttovirasto. Kuten maastapoistamispäätöksen yhteydessä määrättävä maahantulokielto, on erillisenäkin päätöksenä määrättävä maahantulokielto viranomaisaloitteisesti vireille tuleva.

### 2.2.2 Päätösharkinta

Harkinta tarkoittaa, että ratkaisu on tehtävä perusteilla, joita tapaukseen sovellettavassa säännöksessä ei ole määritetty.<sup>102</sup> Harkintaan ei löydy mallia lainsäädännöstä, ja erityisen vaikeaa harkinta on silloin, kun tapauksen tosiseikasto on runsas ja ristiriitainen. Kun tämä yhdistetään tulkinnanvaraisiin sovellettaviin normeihin, ei harkitsijan työ varsinaisesti helpotu.<sup>103</sup> Oikeudellisia ja tosiasiallisia tekijöitä, jotka vaikuttavat päätöksen sisältöön ja muodostavat hallintopäätöksen kokonaistaustan, kutsutaan premisseiksi. Premissit voidaan jakaa subjektiivisiin ja objektiivisiin, joista ensimmäiset tarkoittavat päätöksentekijän henkilökohtaisia vaihtumia, tarkoitusperiä ja mielentiloja, jälkimmäisten koostuessa ratkaisun taustalla olevista asiantiloista.<sup>104</sup>

Päätöksenteolle voidaan määritellä erilaisia teoreettisia malleja. Päätöksenteko- ja argumentaatiomallit voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: normirationaaliseen malliin, intressipunnintamalliin sekä toimintatavoitteelliseen malliin.<sup>105</sup> Maahantulokiellon määräämisen voi pääpiirteittäin katsoa edustavan normirationaalista päätöksentekomallia, jossa asian tosiseikasto alistetaan oikeusnormin yhteyteen ja kyseinen normi antaa vastauksen siihen, millä tavoin oi-

<sup>101</sup> HE 208/2010 vp., s. 22, ks. myös Kallio 2018b, s. 485.

<sup>102</sup> Laakso 1990, s. 133.

<sup>103</sup> Ks. Toivonen 2017, s. 216.

<sup>104</sup> Konstari 1979, s. 108, kursiivit poistettu tässä.

<sup>105</sup> Laakso 1990, s. 39–49.



keudellinen ongelma on tässä tapauksessa ratkaistava ja millainen seuraamus määrättävä<sup>106</sup>. Maahantulokieltoon liittyy kuitenkin myös intressipunnintamallin piirteitä. Erityisesti nuo piirteet ilmenevät silloin, kun toteutetaan maahantulokieltoon kiinteästi liittyvää kokonaisharkintaa: intressivertailussa on viime kädessä kysymys erilaisten seuraamusvaihtoehtojen punnitsemisesta eri asianosaisten kannalta<sup>107</sup>. Toisaalta, koska maahantulokiellon määrittämistä ei ole yksityiskohtaisesti säädetty lakitekstissä, on ratkaisijan turvauduttava päätöksenteossa omaan harkintaansa ja otettava huomioon yhteiskunnassa vallitsevat erilaiset intressit<sup>108</sup>. Intressipunnintaan kuuluukin usein oikeustieteen ulkopuolisten tieteenalojen hyväksi käyttämistä<sup>109</sup>.

Hallinnollista päätöksentekoa voidaan tarkastella päätöksenteon teoreettisten mallien ohella prosessina: prosessi alkaa vireilletulosta, etenee valmisteluun ja lopulta asiassa tehdään päätös. Päätöksen muodollinen sisältö muotoutuu täten jo valmisteluvaiheessa, samoin kuin päätöksen aineellinen sisältö. Itse päätöksenteko onkin usein vain muodollisuus, tai vähintäänkin valmistelun rajaama toimenpide, sillä päätöksentekijä on sidottu valmistelun tuottamaan tietoon.<sup>110</sup>

Monet päätökset ja niihin sisältyvä harkinta tehdään tosiasiallisesti seuraamalla olemassa olevia sääntöjä tai käytäntöjä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna päätöksenteko näyttäytyy pikemminkin byrokraattisena prosessina kuin päätöksentekijän yksilöllisinä valintoina.<sup>111</sup> Ylempi viranomainen voi kohdistaa alempiin viranomaisiin normiohjausta. Kun normiohjaus on hallintoon sisäisesti kohdistuvaa, on ohjausta noudatettava. Sen sijaan, mikäli normiohjaus kohdistuu hallinnon ulkoiseen tahoon kuten alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvan hallintopäätöksen sisältöön, ei ohjauksella ole oikeudellista sitovuutta.<sup>112</sup> Organisaatiot voivat lisäksi muokata sisällään toteutettavaa harkintaa asettamalla omia rajoituksia niihin tapoihin, jolla organisaation jäsenet käyttävät harkintavaltaa.<sup>113</sup> Oma valtansa harkinnassa on myös niillä tahoilla, jotka luovat tai tuottavat päätöksenteon apuna käytettävän materiaalin: asiat voidaan esittää tietystä valitusta näkökulmasta tarkasteltuna, ja oma merkityksensä on myös käytetyllä terminologialla.<sup>114</sup>

---

<sup>106</sup> Laakso 1990, s. 39–40.

<sup>107</sup> Laakso 1990, s. 43, viittaa Aarnioon 1971 s. 110–111.

<sup>108</sup> Laakso 1990, s. 41.

<sup>109</sup> Laakso 1990, s. 45.

<sup>110</sup> Heuru 2003, s. 335.

<sup>111</sup> Hawkins 1992, s. 24, alaviite 10.

<sup>112</sup> Laakso 1990, s. 89–90, kursiivi poistettu tässä.

<sup>113</sup> Hawkins 1992, s. 38.

<sup>114</sup> Hawkins 1992, s. 31.

Päätöksentekoa ohjaa modernissa hallinnossa lainsäädännön ohella myös alaan liittyvä erityisasiantuntemus.<sup>115</sup> Maahanmuuttovirastossa erityisasiantuntemus on päätöksenteossa korostuneessa asemassa: keskeisenä turvapaikka-asian ja täten myös maahantulokieltoasian ratkaisun lopputulokseen vaikuttavana tekijänä on kunkin hakijan kotimaan ja -alueen ajankohdainen maatieto. Maatietoa on saatavilla viraston sisäisesti tuottamana, kuten esimerkiksi Maatietopalvelun tarjoamana, mutta toisinaan käsittelijän on itse etsittävä ja koottava päätöksenteossa tarvittava tieto, esimerkiksi UNCHR:n, Amnesty Internationalin tai USDOS:n tuottamista raporteista. Erityisasiantuntemusta käytetään tosiasiakysymysten selvittämisessä ja tosiseikkojen arvioinnissa oikeusnormien valossa. Lainalaisuusperiaatteen mukainen lain tarkka noudattaminen toteutuu intressipunnintaa tai erityisasiantuntemusta vaativien hallintopäätösten yhteydessä toimivallan ja harkintavallan käytön oikeudellisia puitteita ja rajoja sekä menettelyä koskevien vaatimusten kautta<sup>116</sup>.

Erityisasiantuntemuksen ja laajan materiaalien kirjon käyttäminen tuo harkintaan ja päätöksentekoon epäjuridisia piirteitä. Itseensä maahantulokieltopäätökseen kohdistuva päätöksenteko ei välttämättä ole epäjuridista, vaikka kokonaisharkinnan myötä siihen sellaisia piirteitä nousisikin. Sen sijaan maahantulokieltopäätöstä edeltävän kielteisen turvapaikkapäätöksen tekeminen on hyvinkin voimakkaasti epäjuridista: oikeuden ulkopuolinen tieto näyttelee pääosaa päätöksenteossa. Koska maahantulokiellon määrääminen kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä linkittyy kiinteästi tähän kielteiseen päätökseen oleskeluluvasta sekä myös päätökseen maasta poistamisesta, on epäjuridiikalla oma osansa myös maahantulokieltoharkinnan kohdalla.<sup>117</sup>

Epäjuridisuuden ohella päätöksentekoa maahantulokiellon määräämisessä värittää epämääräisyys. Epämääräisyys kumpuaa joustavista oikeusnormeista, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta, ilmeisestä perusteettomuudesta ja lapsen edusta. Esimerkiksi lapsen etu ei käsitteenä itsessään kerro mitään, ilman että sille annetaan sisältö tulkinnan kautta<sup>118</sup>. Päätöksenteko maahantulokieltoasioissa on myös tapauskohtaista, mikä entisestään altistaa päätöksenteon tulkinnan- ja harkinnanvaraisuudelle. Harkinnanvaraisen sääntelyn ongelmana on, että päätöksentekijän omat subjektiiviset näkemykset saattavat vaikuttaa päätöksentekoon.<sup>119</sup> Lapsen etuun liittyen on esitetty, että joustavuuden kiristämällä sekä harkinnanvaraisuuden kaventamisella sääntelyä ja ohjeistusta täsmentämällä olisi positiivisia vaiku-

<sup>115</sup> Laakso et al. 2006, s. 306; Mäenpää 2007, s. 133.

<sup>116</sup> Laakso et al. 2006, s. 307.

<sup>117</sup> Epäjuridiikasta päätöksenteossa erityisesti lapsen edun kontekstissa ks. Toivonen 2017, s. 100–101.

<sup>118</sup> Toivonen 2017, s. 107.

<sup>119</sup> Ks. Toivonen 2017, s. 107–108.

tuksia lasten oikeusturvan kannalta.<sup>120</sup> Voidaan pohtia, olisiko samankaltaisilla toimilla samanlaisia vaikutuksia myös maahantulokiellon määräämisen yhteydessä.

Maahantulokielto ei ole koskaan vain yhden ihmisen päätös tai harkinnan tulos, vaan kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä päätettävästä maahantulokiellosta päätetään aina esittelymenettelyssä, kuten myös tapauksessa, jossa tehdään kielteinen päätös turvapaikasta ilman maahantulokieltoa. Tietyissä tilanteissa maahantulokielto tulee määrätä, tietyissä tilanteissa päätöksentekijä voi käyttää harkintaa sen mukaan, mitkä ovat tapauksen yksityiskohdat. Harkintaa voidaan käyttää sekä sen suhteen, tuleeko maahantulokieltoa ylipäätään määrätä, sekä maahantulokiellon pituuden määrittämiseksi. UlkL 146 §:n mukaisella kokonaisharkinnalla voidaan kuitenkin ohittaa myös ne tilanteet, joissa maahantulokielto olisi lähtökohtaisesti määrättävä.

Maahanmuuttovirastossa on laadittu maahantulokiellon harkinnan avuksi erinäisiä ohjeita ja linjauksia, kuten Maastapoistamisohje<sup>121</sup>. Byrokraattisten, harkintaa rajoittavien sääntöjen olemassaololla on etunsa: kiperissä tapauksissa ohjeistukset tarjoavat suojaa kritiikiltä. Lisäksi ohjeiden olemassaolo mahdollistaa tehokkaamman päätöksenteon, sillä kaikkia yksityiskohtia ei tarvitse miettiä kerta toisensa jälkeen uudelleen.<sup>122</sup> Ohjeet ja linjaukset vähentävät myös yksittäisten virkamiesten henkilökohtaisen moraalien vaikutusta harkintaan.<sup>123</sup>

## 2.3 Turvapaikkayksikön organisaatio

Seuraavissa kahdessa alaluvussa tehdään katsaus julkishallintoa ja täten myös Maahanmuuttovirastoa tänä päivänä määrittäviin johtamisoppeihin sekä tarkastellaan lähemmin Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön oikeudellista toimivaltaa ja organisaation järjestäytymistä. Tarkastelu on toteutettu, jotta viraston toiminnan kokonaiskuvan hahmottaminen olisi selkeämpää niin neljännessä luvussa esitettävän haastatteluaineiston analyysin kuin viidennessä luvussa esitettävän syvemmän pohdinnan yhteydessä.

---

<sup>120</sup> Vrt. Toivonen 2017, s. 112–113.

<sup>121</sup> Maahanmuuttovirasto 2015.

<sup>122</sup> Hawkins 1992, s. 39.

<sup>123</sup> Ks. Hawkins 1992, s. 43.

### 2.3.1 Postbyrokraattinen organisaatiokulttuuri

Alaissuhteita hallinto-organisaatiossa voidaan kuvata hierarkkiseksi kokonaisuudeksi.<sup>124</sup> Vaikka perinteisesti Suomessa julkisen vallan toimeenpanoketju on melko ylhäältä alaspäin ohjaava, on yksittäisille virkamiehille jäänyt lopulta paljon toimintavaltaa. Viime aikoina valtio on siirtynyt kohti tulosohjausta,<sup>125</sup> mikä näkyy myös Maahanmuuttoviraston organisaatiossa. Muutokset hallinnon rakenteessa ovat seurausta NPM- (New Public Management) ja governance-käytäntöjen ja johtamisoppien soveltamisesta, mutta uudet johtamisopit eivät ole täysin korvanneet vanhoja julkisen hallinnon kokonaisrakenteita, vaan käytännössä julkishallintoon on syntynyt uusien ja vanhojen toimintatapojen yhdistelmiä<sup>126</sup>.

*Vartolan* mukaan weberiläisen byrokratian keskeisimpiä piirteitä ovat säännöksiin varmistettava virkamiehen ehdoton lojaalius, kaiken toiminnan perustuminen lakiin, korkeatasoinen tekninen – erityisesti normien – asiantuntemus sekä erityinen virkamiesasema, jonka keskeisinä piirteinä ovat viran pysyvyys ja siihen sisältyvä erityinen auktoriteettiasema<sup>127</sup>. NPM:n erityispiirteisiin sen sijaan kuuluu muun muassa, että julkisessa toiminnassa korostuvat tehokkuus ja tulokset, yhteisön toimintatapa on yritysmäinen ja että toiminnassa hyödynnetään markkinamekanismeja, kilpailua ja sopimuksellisuutta<sup>128</sup>. Julkisen hallinnan eli governance-mallin mukaan hallintojärjestelmä rakentuu uudella tavalla, jossa lähtökohtana on toimintayksiköiden itseohjautuvuus sekä eri rajapinnat ylittävä yhteistyö verkostojen muodossa<sup>129</sup>. NPM ja governance-malli eivät kuitenkaan ole syrjäyttäneet perinteistä byrokratiata, vaan sen toimintaperiaatteet ovat yhä elinvoimaisia julkisessa hallinnossa. Hallintojärjestelmän on kuitenkin katsottu kehittyneen jälkiweberiläiseen aikaan. Tätä jälkiweberiläistä aikaa voidaan kutsua esimerkiksi postbyrokratiaksi.<sup>130</sup>

1980-luvulla organisaatioita alettiin tietoisesti tarkastella organisaation kulttuurin näkökulmasta. Organisaation kulttuuri on organisaation henkinen todellisuus, jonka varassa organisaatiossa toimivat ihmiset tarkastelevat työnjaollisia rakenteita, prosesseja ja käytäntöjä.<sup>131</sup> Organisaatiokulttuuri voidaan määritellä monin tavoin. *Harisalo* antaa esimerkkinä määritelmän, jossa organisaatiokulttuuri on ”organisaatiossa suhteellisen laajasti omaksuttu henkinen syvärakenne, jonka varassa organisaatiossa ajatellaan, toimitaan ja strukturoidaan valinnan

<sup>124</sup> Laakso et al. 2006, s. 48, kurssiivi poistettu tässä.

<sup>125</sup> Pekkola et al. 2016, s. 89.

<sup>126</sup> Nyholm et al. 2016, s. 235.

<sup>127</sup> Vartola 2006, s. 22.

<sup>128</sup> Virtanen & Stenvall 2011, s. 47.

<sup>129</sup> Virtanen & Stenvall 2011, s. 55 ss.

<sup>130</sup> Virtanen & Stenvall 2011, s. 45.

<sup>131</sup> Harisalo 2008, s. 264–265.

mahdollisuuksia.”<sup>132</sup> Kulttuurintutkimuksen parissa Birminghamin koulukunnassa *Alasuutari* mukaan kulttuurilla on tarkoitettu ”jonkin yhteisön tai yhteiskuntaluokan piirissä omaksettua elämäntapaa sekä maailman hahmottamisen ja mielekkääksi kokemisen tapaa”.<sup>133</sup> Määritelmä voidaan soveltaen yhdistää Harisalon määritelmään organisaatiokulttuurista: elämäntapa, maailman hahmottaminen ja mielekkääksi kokeminen edustavat organisaation henkistä syvärakennetta. Lyhyesti ilmaistuna organisaatiokulttuuri on ne tavat, joilla talossa töitä tehdään.

Vaikka julkista hallintoa edelleen määrittäkin joissain määrin byrokratia, ei kuitenkaan ole olemassa mitään yhtenäistä hallintokulttuuria, joka olisi samanlainen kaikissa virastoissa. Organisaation kulttuuri – hallintokulttuuri – muodostuu siitä sosiaalisesta ja aineellisesta todellisuudesta, jossa virkamiehet elävät ja toimivat.<sup>134</sup> Tiettyjä yhteisiä nimittäjiä voidaan kuitenkin löytää, kun tarkastellaan julkista hallintoa kulttuurina: yksi tällainen yhteinen nimittäjän on virkamiehen tottelemis- tai kuuliaisuusvelvollisuus, joka ei kuitenkaan ulotu ilmeisen lainvastaisen määräysten noudattamiseen<sup>135</sup>.

Yhteiskunnassa vallalla olevien julkisen hallinnon johtamisoppien tunteminen on harkintavallan tarkastelun kannalta relevanttia, sillä nämä opit määrittävät myös viranomaisten harkintavaltaa. NPM:n kuuluvalla tilivelvollisuusajattelulla lienee ollut vaikutusta korostaa julkishallinnossakin läpinäkyvyyttä ja viranomaisten harkintavallan perusteiden selkeää esiintuomista. Samoin taloudellisilla resursseilla on merkitystä harkintavallan käytölle.<sup>136</sup>

Minkään organisaation kulttuuria ei voida määritellä tutustumatta ensin tähän kyseiseen kulttuuriin – Maahanmuuttoviraston organisaatiokulttuurista voidaan tehdä päätelmiä jo esitetyn organisaation kuvauksen perusteella, mutta maahantulokiellon määräämisen kontekstissa siihen palataan tutkielman loppupuolella aineiston analyysin yhteydessä.

### 2.3.2 Yksikön toiminnan kuvaus

Perustuslain 2.3 §:n mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Maahanmuuttovirasto on sisäministeriön alainen virasto, joka käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka lailla tai valtioneuvoston asetuksella on säädetty sen tehtäviksi. (Laki Maahan-

<sup>132</sup> Harisalo 2008, s. 266.

<sup>133</sup> Alasuutari 1995, s. 56–57.

<sup>134</sup> Tiihonen & Ylikangas 1992, s. 9.

<sup>135</sup> Laakso et al. 2006, s. 53, kursiivi poistettu tässä.

<sup>136</sup> Kalliomaa-Puha et al. 2014, s. 9–10.

muuttovirastosta 156/1995 1 ja 2.1 §.) Ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa sovelletaan ulkomaalaislakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä (UlkL 2 §). Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvä toimivalta on määritelty UlkL 116 §:ssä.

Valtioneuvoston asetuksessa Maahanmuuttovirastosta (193/2002) todetaan, että ylijohtajan vahvistamassa Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määrätään tulosityksiköistä sekä asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta (1.2 §). Asetuksen 2.1 §:n mukaisesti ylijohtaja ratkaisee Maahanmuuttovirastolle kuuluvat asiat muiden virkamiesten ratkaistessa asioita sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään. Mikäli lainsäädäntö, lain esityöt ja kansainväliset oikeuslähteet eivät anna valmista soveltamisohjetta johonkin asiaan, laatii Maahanmuuttovirasto sisäisiä ohjeita päätöksentekoon ja menettelyyn: tällainen on esimerkiksi Maastapoistamisohje<sup>137</sup>, jonka tarkoituksena on tukea virastossa yhtenäistä lainsoveltamista, viivytyksetöntä päätöksentekoa ja maasta poistettavien henkilöiden yhdenvertaista kohtelua<sup>138</sup>. Keskeinen työväline Maahanmuuttoviraston toiminnassa on UMA-tietojärjestelmä. UMA sisältää useita rekisterejä, joista yksi on ulkomaalaisrekisteri,<sup>139</sup> josta säädetään laissa ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997).

Kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset käsitellään Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö jakautui vielä vuoden 2016 lopussa seitsemälle eri paikkakunnalle ympäri Suomen. Toimipisteet jaettiin tulosalueisiin. Kullakin tulosalueella oli oma johtajansa, joka lähiesimiehenä vastasi tulosalueella tehdystä tuloksesta. Tulosalueet jakaantuivat edelleen pienempiin yksiköihin eli tiimeihin, joissa vetäjänä toimi yleensä muita tiimin jäseniä kauemmin talossa työskennellyt, turvapaikka-asioissa kokenempi henkilö. Osalla tiimeistä oli painotuksia käsiteltävien asioiden laadun suhteen, kuten alaikäistiimillä, joka käsitteli pääsääntöisesti alaikäisten yksin tulleiden henkilöiden hakemuksia. Virallista koulutusta ja työhön perehdyttämistä toteutettiin pääsääntöisesti koko viraston laajuusena, mutta itse työn tekemiseen liittyvästä käytännön perehdytyksestä vastasi ensi sijassa tiiminvetäjä. Asioiden ratkaisu tapahtui päällikköratkaisuna esittelymenettelystä<sup>140</sup>. Suurimmaksi osaksi tiiminvetäjä toimi myös ratkaisijana tiiminsä jäsenten esittelemissä tapauksissa.

<sup>137</sup> Juvonen 2012, s. 203.

<sup>138</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 1. Tämän tutkielman lähteenä käytetty versio Maastapoistamisohjeesta on ollut voimassa 10.7.2015–10.7.2018. Tutkielman valmistumisajankohtaan joulukuuhun 2018 nähden voimassa olevaa versiota ei ole ollut käytettävissä. Vanhentuneen version käyttö on kuitenkin siksi perusteltua, että tutkielman aineistona palvelevat haastattelut on laadittu kyseisen version voimassaolon aikana.

<sup>139</sup> Aer 2016, s. 62.

<sup>140</sup> Päällikköratkaisusta ks. esim. Laakso et al. 2006, s. 215–216, 220.

Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittely on järjestetty Maahanmuuttovirastossa hallintolain 25 §:n mukaisesti eli siten, että mikäli hakija on hakenut turvapaikkahakemuksensa ohella jotakin muuta oleskelulupaa, ratkaistaan tämä oleskelulupahakemus yhtä aikaa turvapaikka-asian kanssa. Tällöin hakija saa tiedon myös kielteisestä turvapaikkapäätöksestä, vaikka oleskelulupa muulla perusteella myönnettäisiinkin.<sup>141</sup> Hakemuksia, joihin liittyy maahantulokieltoharkinta, ei käsitellä keskitetysti eikä tällaisia hakemuksia siirretä maahantulokieltoasioihin erikoistuneille henkilöille. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kenen tahansa käsittelijän käsiteltäväksi saattaa tulla tapaus, jonka yhteydessä on harkittava maahantulokielon määräämistä. Tietyn tyyppiset hakemukset, kuten uusintahakemukset, voidaan kuitenkin pyrkiä keskittämään asiaan erikoistuneelle tiimille.

---

<sup>141</sup> Ks. myös Juvonen 2012, s. 108.

### 3 Maahantulokielto kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä

Tässä luvussa perehdytään pintapuolisesti turvapaikkajärjestelmään erityisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen näkökulmasta. Samalla käsitellään, mitä tarkoitetaan kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen toteutettavilla käännättämisellä ja karkottamisella eli maasta poistamisella. Näiden seikkojen esittelyn jälkeen syvennytään tarkemmin maahantulokiellon määräämisen oikeudellisiin perusteisiin. Luvun lopuksi esitetään vielä, mitä tarkoitetaan kokonaisharkinnalla maahantulokiellon määräämisen yhteydessä.

#### 3.1 Kielteinen turvapaikkapäätös, käännättäminen ja karkottaminen

Tässä tutkielmassa puhutaan turvapaikkahakemuksesta sekä turvapaikkapäätöksestä. Turvapaikkahakemuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Turvapaikkapäätöksellä tarkoitetaan päätöstä, joka on tehty kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen johdosta. Ulkomaalaislain 94.2 §:n mukaisesti ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaisesti muuta ilmoita. Turvapaikkaa hakeakseen ei voi itse etukäteen täyttää mitään hakemusta, vaan turvapaikkaa haetaan ulkomaalaislain 95.1 §:n mukaisesti henkilökohtaisesti poliisin tai rajatarkastusviranomaisen luona<sup>142</sup>. Tutkielman kannalta eräs keskeinen termi on lisäksi kolmannen maan kansalainen. Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka on muun maan kuin Euroopan unioniin kuuluvan valtion kansalainen tai häneen rinnastettava<sup>143</sup>.

Maahantulokielto ja sitä ennen turvapaikkaprosessissa tehtävät päätökset ovat hallintopäätöksiä, ja maahantulokielto on muodoltaan velvoittava<sup>144</sup>. Hallintopäätös on ”viranomaisen yksipuolisesti tekemä päätös, joka koskee hallinnon ulkopuolisen oikeussubjektin (asianosaisen) oikeutta, etua tai velvollisuutta.”<sup>145</sup> Kun maahantulokielto, joka voidaan määritellä hallinnolliseksi sanktioksi<sup>146</sup>, määrätään kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä, tehdään tosiasiassa yhteensä kolme päätöstä, jotka annetaan samalla asiakirjalla yhden ja saman henkilön esittelemänä ja toisen henkilön ratkaisemana. Ensinnäkin tehdään hylkäävä päätös turvapaikkahakemukseen. Tämän jälkeen tehdään päätös henkilön käännättämisestä tai karkottamisesta, mikäli tällä ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa, jota ei ole syytä kumota. Maasta poista-

<sup>142</sup> Maahanmuuttoviraston Internet-sivut: Luvat ja kansalaisuus: Turvapaikka Suomesta.

<sup>143</sup> Kuosma 2016, s. 114.

<sup>144</sup> Ks. Laakso et al. 2006, s. 68, kurssiivi poistettu tässä.

<sup>145</sup> Laakso et al. 2006, s. 63.

<sup>146</sup> Ks. Mäenpää 2007, s. 148.



minen täytyy tutkia erikseen, eikä käännytystä voi perustella pelkästään sillä, että turvapaikkahakemus on hylätty, vaan käännättämisen ja karkottamisen tulee perustua aineellisiin perusteisiin<sup>147</sup>. Vasta tämän jälkeen tehdään päätös maahantulokiellon määräämisestä. Mikäli tapauksessa ei määrätä maahantulokieltoa, ei tapauksessa tehdä päätöstä maahantulokiellon määräämättä jättämisestä. Yhtenäisen käsittelyn, siis edellä mainittujen kolmen eri päätöksen antamisen samalla asiakirjalla saman esittelijän ja ratkaisijan toimesta, voidaan maahantulokiellon määräämisessä kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä nähdä perustuvan UlkL 7.3 §:n määräyksiin, sillä edellä luetellut päätökset ovat kiinteässä suhteessa toisiinsa ja vaikuttavat toistensa ratkaisuun.

Määritelmädirektiivin (2011/95) neljännen johdantokappaleen mukaisesti kansainvälinen turvapaikkajärjestelmä on saanut alkunsa vuonna 1951 solmitusta pakolaisten oikeusasemaa koskevasta Geneven yleissopimuksesta (SopS 77/1968) ja sen vuonna 1967 laaditusta, pakolaisten oikeusasemaa koskevasta lisäpöytäkirjasta (SopS 78/1968). Näitä kahta asiakirjaa voidaan kutsua lyhyemmin pakolaissopimukseksi.<sup>148</sup> Alkuperäisellä sopimuksella pyrittiin järjestämään toisen maailmasodan pakolaistilanteen Euroopassa aiheuttamia ongelmia<sup>149</sup>, lisäpöytäkirjalla sopimuksen soveltamisalasta poistettiin ajalliset ja maantieteelliset rajaukset<sup>150</sup>. Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää on kehitetty vuoden 1999 Amsterdamin sopimuksen solmimisesta alkaen, ja Tampereen huippukokouksessa 1999 asetettiin tavoitteeksi yhteisen turvapaikkajärjestelmän (Common European Asylum System, CEAS) luominen perustuen pakolaissopimukseen. Huippukokouksen päätöslauselman pohjalta on kehitetty yhteistä turvapaikkajärjestelmää luomalla muun muassa menettely- (2013/32), määritelmä- ja vastaanottodirektiivit (2013/33).<sup>151</sup> Niin menettely-, määritelmä- kuin vastaanottodirektiivikin on uudistettu ensimmäisen version jälkeen.

Kolmansien maiden kansalaisten maasta poistamista ja maahantulokieltoa säännellään niin ikään yhteiseen turvapaikkajärjestelmään kuuluvassa palauttamisdirektiivissä (2008/115)<sup>152</sup>. Direktiivi velvoittaa säätämään kansallisessa lainsäädännössä laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisesta viranomaistoimin: palauttamisdirektiivin 6 artiklan mukaisesti jäsenvaltion tulee joko tehdä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oles-

<sup>147</sup> Aer 2016, s. 306.

<sup>148</sup> 2011/95/EU, ks. myös Similä 2018, s. 283.

<sup>149</sup> Aer 2016, s. 215–216.

<sup>150</sup> Similä 2018, s. 283.

<sup>151</sup> Juvonen 2012, s. 18–19.

<sup>152</sup> Toimitetussa teoksessa Ulkomaalaisoikeus (2018) on direktiiviä 2008/115/EY kutsuttu lyhyesti *paluudirektiiviksi*, kun taas Aerin teoksessa Ulkomaalaisoikeuden perusteet (2016) kyseisestä direktiivistä on käytetty nimitystä *palauttamisdirektiivi*. Tässä tutkielmassa käytetään jälkimmäistä vaihtoehtoa, mitä voidaan perustella direktiivin suomenkielisessä nimessä esiintyvään sanaan *palauttaminen* (ei *paluu*) viittaamalla.

kelevista kolmannen maan kansalaisista tai vaihtoehtoisesti jäsenvaltion tulee myöntää tällaiselle henkilölle oleskelulupa<sup>153</sup>. Direktiivi kuitenkin koskee turvapaikkaa hakenutta kolmannen maan kansalaista vasta siinä vaiheessa, kun tämän hakemukseen on tehty päätös ensimmäisessä asteessa. Lisäksi palauttamista on lykättävä aina asiaa koskevan muutoksenhaun päättymiseen saakka.<sup>154</sup>

Kansainvälisen oikeuden periaatteiden, kansainvälisesti tunnustetun suvereniteettiperiaatteen ja ihmisoikeussopimusten valvontaelinten näkemysten mukaisesti valtio voi päättää siitä, kenen ulkomaalaisen se sallii oleskella alueellaan ja milloin ulkomaalainen voidaan poistaa sen alueelta.<sup>155</sup> Maahanmuuton lainsäädännön kehitystyö pohjautuu Suomen hallituksen linjामीin tavoitteisiin, EU:n lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin<sup>156</sup>. Perustuslain 9.4 §:n mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. UlkL 98.4 §:n mukaisesti, jos hakemus hylätään, päätetään samalla asianomaisen käännättämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maasta poistamispäätös tulee jättää tekemättä.

Ulkomaalaisoikeuteen liittyy useita eri lakeja ja ulkomaalaislaki (UlkL, 301/2004) on näistä keskeisin. Ulkomaalaislaki on erityishallinto-oikeutta ja sen soveltamisessa on otettava huomioon yleishallinto-oikeudellinen lainsäädäntö soveltuvien osin.<sup>157</sup> Kuten UlkL 4 §:ssä todetaan, ulkomaalaislaissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2003) ja hallintolainkäyttölakia (586/1996), ellei toisin erikseen säädetä.

Vaikka perustuslain 9.4 §:n mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla, ei ulkomaalaista kuitenkaan saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Kyseessä on niin sanottu palautuskielto, *non refoulement* -tilanne, jota kutsutaan myös periaatteeksi sen yleisen merkittävyyden takia<sup>158</sup>. Palautuskielto on ilmaistu uudelleen ulkomaalaislain 147 §:ssä, jonka mukaan ketään ei saa käännyttää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin

<sup>153</sup> Ks. myös Aer 2016, s. 307.

<sup>154</sup> Aer 2016, s. 304.

<sup>155</sup> Kallio 2018a, s. 122–123.

<sup>156</sup> Kuosma 2016, s. 17.

<sup>157</sup> Palander 2018, s. 23–24.

<sup>158</sup> Aer 2016, s. 218.

lähettää sellaiselle alueelle. Jokainen turvapaikkahakemus on tutkittava, jotta voitaisiin varmistua, ettei palautuskieltoa rikota<sup>159</sup>.

Turvapaikanhakijaprofiileja on lukuisia erilaisia, eivätkä kaikki hakijat suinkaan ole suoraan sota-alueilta saapuneita. Turvapaikkaa voi hakea esimerkiksi henkilö, joka on saapunut Suomeen muunlaisen oleskeluluvan turvin, mutta oleskeluoikeuden päättyessä ei tahdokaan palata kotimaahansa ja turvapaikkaa hakemalla pyrkii pitkittämään oleskeluaan Suomessa. Harvinaisen turvapaikkahakemus ei välttämättä ole hakijalle eduksi: kielteinen turvapaikkapäätös merkitsee todennäköisesti, että henkilö käännytetään tai karkotetaan, ja lisäksi määrätään maahantulokieltoon<sup>160</sup>.

Turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua (UlkL 94.1 §). Ulkomaalaislain 87.1 §:n mukaisesti maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Lisäedellytyksenä on, että ulkomaalainen on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Turvapaikkapäätös on kielteinen silloin, kun kunkin hakijan tapauksessa erikseen tarkasteltavat edellytyksen kansainväliselle suojelulle eivät täyty.

Turvapaikkahakemus voidaan käsitellä joko ns. normaalissa menettelyssä, nopeutetussa menettelyssä tai se voidaan jättää tutkimatta, minkä lisäksi hakemus voi myös raueta. Nopeutetut menettelyt on luotu turvapaikkamenettelyn väärinkäytön ehkäisemiseksi<sup>161</sup>. Mikäli hakemus on käsitelty nopeutetussa menettelyssä, ei kielteisestä päätöksestä valittaminen estä maasta poistamista<sup>162</sup>. Mikäli hakemus päätetään hylätä<sup>163</sup>, päätetään UlkL 98.4 §:n mukaisesti samalla asianomaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maasta poistamispäätös tulee jättää tekemättä. Nopeutetussa menette-

---

<sup>159</sup> Juvonen 2012, s. 76. Juvonen ilmaisee asian hieman epätasaisesti, sillä ulkomaalaislain 103 §:n mukaisesti tietyntyyiset hakemukset jätetään tutkimatta. Kuitenkin Juvosen oman toteamuksen mukaisesti ”turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättäminen tarkoittaa sitä, että päätöksessä ei oteta kantaa kansainvälisen suojelun tarpeeseen, vaan asia jätetään kokonaan tutkimatta” (2012, s. 109), eli kääntäen hakemuksen tutkimisen tarkoittavan sitä, että hakemukseen tehtävässä päätöksessä otetaan kantaa kansainvälisen suojelun tarpeeseen. Voidaankin olettaa Juvosen tarkoittavan hakemuksen tutkimisella nyt viitatussa yhteydessä hakemuksen käsittelyä ylipäätään.

<sup>160</sup> Juvonen 2012, s. 79.

<sup>161</sup> Juvonen 2012, s. 62.

<sup>162</sup> Juvonen 2012, s. 108.

<sup>163</sup> Säännöksessä esiintyvällä termillä *hylkääminen* tarkoitetaan oleskeluluvan kannalta kielteiseen lopputulokseen päätymistä, ei hakemuksen tutkimatta jättämistä. Ks. Similä 2018, s. 347.

lyssä<sup>164</sup> voidaan käsitellä esimerkiksi ilmeisen perusteettomaksi katsottavat hakemukset, uusintahakemukset ja hakemukset, joissa hakija tulee UlkL 100 §:n mukaisesta turvallisesta alkuperämaasta.

Nopeutetussa menettelyssä käsiteltävän hakemuksen käsittely poikkeaa normaalista menettelystä vasta käsittelyn loppuvaiheessa: hakemus on joka tapauksessa ensin tutkittava yksilöllisesti. Tämän jälkeen ratkaisussa on perusteltava, miksi hakija ei täytä turvapaikan antamisen tai toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksiä. Vasta tämän jälkeen hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi.<sup>165</sup>

Turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättäminen tarkoittaa sitä, että päätöksessä ei oteta kantaa kansainvälisen suojelun tarpeeseen, vaan asia jätetään kokonaan tutkimatta<sup>166</sup>. Kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, voidaan kielteisen päätöksen saanut henkilö poistaa maasta<sup>167</sup>. Päätöksen täytäntöönpanokieltoa voidaan hakea hallinto-oikeudelta. Täytäntöönpanoa tai täytäntöönpanokiellon hakemista ei käsitellä tässä tutkielmassa.

Hallinnollisia toimenpiteitä, joita kohdistetaan ulkomaalaiseen tämän maasta poistamiseksi, voidaan ”luonnehtia turvaamistoimenpiteiksi, joilla pyritään turvaamaan ensinnäkin EU:n ja kansallisen lainsäädännön noudattamista sekä toiseksi suojaamaan yhteiskunnan yleistä järjestystä ja turvallisuutta.”<sup>168</sup> Käännyttäminen määritellään UlkL 142 §:ssä. Tämän tutkielman puitteissa käännyttämistä tarkastellaan erityisesti pykälän 2 momentin 4 kohdan näkökulmasta, jossa todetaan käännyttämisellä tarkoitettavan ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity ulkomaalaislaissa säädetyllä tavalla. Käännyttämisen perusteet määritellään tarkemmin UlkL 148 §:ssä.

Karkottaminen määritellään UlkL 143 §:ssä. Karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaisen poistamista silloin, kun ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla, tai ulkomaalainen oleskelee maassa ja hänen oleskelunsa on rekisteröity tässä laissa mainitulla tavalla. Lisäksi karkottaminen tulee kyseeseen silloin, kun ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelulupakorttinsa ei ole enää voimassa. Kyseisen 143

<sup>164</sup> Nopeutetulla menettelyllä ei tarkoiteta hakemuksen käsittelyn priorisointia. Ks. Similä 2018, s. 346.

<sup>165</sup> Similä 2018, s. 347.

<sup>166</sup> Juvonen 2012, s. 109.

<sup>167</sup> Juvonen 2012, s. 76.

<sup>168</sup> Kallio 2018b, s. 452.

§:n 1 momentin kaikki kolme kohtaa ovat mahdollisia skenaarioita tämän tutkielman rajauksen puitteissa. Karkottamisen perusteet määritellään tarkemmin UlkL 149 §:ssä.

Jo käännättämisen ja karkottamisen voidaan katsoa merkitsevän päätöksen kohteen näkökulmasta tälle osoitettua määräystä poistua valtion alueelta. Jos ulkomaalainen ei poistu valtion alueelta omatoimisesti, voidaan hänet poistaa viranomaistoimin.<sup>169</sup>

Palauttamisdirektiivin (2008/115) 3 artiklassa palauttamispäätös määritellään hallinnolliseksi tai oikeudelliseksi päätökseksi tai muuksi toimenpiteeksi, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta. Käännättämis- ja karkottamispäätös ovat direktiivin mukaisia palauttamispäätöksiä. Näistä käytetään myös nimitystä maastapoistamispäätös. Maastapoistamispäätös edellyttää sitä, että ulkomaalainen tosiasiallisesti oleskelee maassa.<sup>170</sup> Tämän vuoksi esimerkiksi kadonneelle henkilölle ei voi tehdä päätöstä maasta poistamisesta, vaan tuolloin tehdään päätös raukeamisesta<sup>171</sup>. Kun henkilölle ei voi tehdä päätöstä maasta poistamisesta, ei tätä voida myöskään määrätä maahantulokieltoon.

### 3.2 Maahantulokielto

Maahantulokielto on yksi lakisääteinen osa turvapaikkamenettelyä: maahantulokiellosta ja sen määräämisestä säännellään EU-direktiiveillä ja kansallisella lainsäädännöllä. Erityisesti palauttamisdirektiivi (2008/115) määrittelee maahantulokiellon määräämistä. Palauttamisdirektiivin 3 artiklassa maahantulokielto määritellään hallinnolliseksi tai oikeudelliseksi päätökseksi tai muuksi toimenpiteeksi, jolla kielletään määrätyn ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen. Palauttamisdirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti palauttamispäätöksiin on liitettävä maahantulokielto, jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa tai jos paluovelvoitetta ei ole noudatettu. Artiklan mukaan maahantulokielto voidaan liittää palauttamispäätökseen myös muissa tapauksissa. Artiklan 2 kohdan mukaisesti maahantulokiellon kestoä määritettäessä on otettava huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet, ja maahantulokiellon kesto voi olla pidempi kuin viisi vuotta vain silloin, jos asianomainen kolmannen maan kansalainen on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle.

<sup>169</sup> Kallio 2018b, s. 461 ja 472; Aer 2016, s. 295.

<sup>170</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 9.

<sup>171</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 30.

Maahantulokielto on käännättämis- tai karkottamispäätöksen oheisseuraamus<sup>172</sup>, joka voidaan määrätä myös pääsyn epäämistä koskevan päätöksen yhteydessä (UlkL 150.1 §). Maahanmuuttovirasto päättää UlkL 152.4 §:n mukaisesti maahantulokiellon määräämisestä määräjäksi tai toistaiseksi sekä päättää maahantulokiellon peruuttamisesta. Myös rajatarkastusviranomainen ja poliisi ovat toimivaltaisia määräämään maahantulokiellon (UlkL 151.2 §), mutta tässä tutkielmassa ei keskitytä näiden tahojen toimivaltaan, eikä täten myöskään maahantulokiellon määräämiseen pääsyn epäämisen yhteydessä.

Maahantulokielto määritellään ulkomaalaislain 144 §:ssä määräaikaiseksi tai toistaiseksi voimassa olevaksi kielloksi saapua yhteen tai useampaan Schengen-valtioon. Toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto voidaan UlkL 150.2 §:n mukaisesti määrätä henkilölle, joka on tuomittu laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta ja kun tämä muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. UlkL 150.3 §:n mukaisesti maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta – pääsääntö siis on, että maahantulokielto määrätään koko Schengen-aluetta koskevana<sup>173</sup>. Kolmannen maan kansalaisen kohdalla määräaikaisen maahantulokiellon enimmäispituus on UlkL 150.2 §:n mukaan enintään viisi vuotta.

Maahantulokielto vaikuttaa maahan pääsyyn, eli on peruste pääsyn epäämiselle. Schengenin rajasäännöstön (2016/399) 6 artiklan 1 d kohdan mukaisesti kolmannen maan kansalaisen maahantulon edellytyksiin kuuluu, ettei tätä ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS)<sup>174</sup>. UlkL 11.1 § 4 k poikkeaa sisällöllisesti hieman Schengenin rajasäännöstöstä, sillä sen mukaisesti ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon<sup>175</sup> – pääsyn epäämisen perusteena voi siis olla muukin maahantulokielto (kansallinen), kuin SIS:iin merkitty. Voimassa oleva maahantulokielto ei tosin ole ehdoton peruste pääsyn epäämiselle, vaan mikäli kolmannen valtion kansalaisella on maahantulokielto Schengen-jäsenvaltioon, jota hän käyttää kauttakulkumaana sellaiseen Schengen-valtioon, johon hänellä on voimassa oleva oleskelulupa tai paluuviisumi, voidaan kauttakulku sallia. Viranomainen voi käyttää tässä harkintavaltaa.<sup>176</sup> Poikkeus ehdottomuuteen on myös esimerkiksi tilanteessa, jossa Schengen-valtioon saapuva henkilö, jolla on voimassa oleva

<sup>172</sup> Juvonen 2012, s. 179.

<sup>173</sup> Ks. myös Kallio 2018b, s. 483.

<sup>174</sup> Schengenin tietojärjestelmä on Schengen-alueen viranomaisyhteistyötä varten kehitetty tietokanta, jonka avulla Schengen-valtioiden viranomaiset voivat vaihtaa tietoja. Aer 2016, s. 64.

<sup>175</sup> Ks. myös Kallio 2018a, s. 144.

<sup>176</sup> KOM (2006) 5186, lopull. s. 38. Ks. myös Kallio 2018a, s. 150–151. UlkL 42.3 §:stä tosin olisi tulkittavissa, että kyseessä olisi tosiasiaa ehdoton kielto: ”Kauttakulkuoikeuden käyttäminen edellyttää, että ulkomaalaista ei ole määrätty Suomessa maahantulokieltoon tai että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka kansanterveyttä.”

maahantulokielto, hakee turvapaikkaa, mistä aiheutuu jäsenvaltiolle kansainvälisiä velvoitteita.<sup>177</sup> Hallinto-oikeuksien tekemien ratkaisujen perusteella maahantulokielto näyttää kuitenkin muodostuneen ehdottomaksi maahantulon esteeksi<sup>178</sup>. Vaikka sanktiossa kyse onkin sananmukaisesti *maahantulokiellosta*, tarkoittaa maahantulokieltoon määrääminen palauttamisdirektiivin 3 artiklan mukaisesti myös kieltoa oleskella kieltoa koskevien valtioiden alueella.

Maahantulokielto UlkL 150.1 §:n perusteella määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin nojalla määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti, jollei 146 §:n mukaisesta kokonaisharkinnasta muuta johdu. Vapaaehtoisen paluun aikaa ei määrätä myöskään silloin, kun kyse on käännättämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta (UlkL 147 a.1 §). Säännös vapaaehtoisesta paluusta on lisätty ulkomaalaislakiin palautusdirektiivin johdosta<sup>179</sup>.

UlkL 147 a 1 §:n mukainen vapaaehtoinen paluu tarkoittaa, että käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Aikaa ei määrätä, jos kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä taikka jos kyse on käännättämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta. Saman pykälän 2 momentin mukaisesti aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai kysymys on 103 §:ssä tarkoitettusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka 104 §:ssä tarkoitettusta nopeutetun menettelyn käyttämisestä. Mikäli aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä, voidaan käännättämiseen ryhtyä heti kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen<sup>180</sup>. Jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei määrätä, ei hakijaa hyödytä, vaikka tämä poistuisi maasta omatoimisesti saatuaan tiedon häntä koskevasta päätöksestä maasta poistamisesta ja maahantulokiellosta: maahantulokieltoa ei omatoimisesta poistumisesta huolimatta peruuteta<sup>181</sup>.

Maahantulokielto voidaan UlkL 150.1 §:n perusteella määrätä pääsyn epäämistä, käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä. Tämä tarkoittaa kahta asiaa: maahan-

<sup>177</sup> KOM (2006) 5186, lopull. s. 38.

<sup>178</sup> Liikavainio 2012, s. 34 ja alaviite 144.

<sup>179</sup> Similä 2018, s. 292.

<sup>180</sup> Juvonen 2012, s. 167.

<sup>181</sup> KHO 2015:19, ks. myös Aer 2016, s. 326.

tulokieltoa ei voi määrätä silloin, jos päätös oleskeluluvasta on myönteinen, eikä sitä voi määrätä oleskeluluvasta irrallisena päätöksenä. Poikkeuksena jälkimmäisestä on UlkL 150.1 §:n toteamus siitä, että maahantulokielto voidaan määrätä erillisenä päätöksenä silloin, kun ulkomaalainen ei ole annetussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Tuolloin maahantulokiellon pituus on lähtökohtaisesti kaksi vuotta<sup>182</sup>. Maahantulokieltoa ei voida määrätä myöskään silloin, kun tehdään UlkL 95 c §:n mukainen päätös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamisesta. Raukeamispäätös tehdään, jos hakija on kuollut taikka hän on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta.

Maahantulokielto voidaan UlkL 150.4 §:n mukaan peruuttaa muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi. Saman momentin mukaisesti maahantulokiellon peruuttamista on harkittava myös silloin, kun ulkomaalainen, jolle on määrätty maahantulokielto muulla perusteella kuin sillä, että aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole myönnetty tai että paluuvuoroa ei ole noudatettu, voi todistettavasti osoittaa poistuneensa maasta noudattaen täysin palauttamispäätöstä.

Maahantulokielto voidaan määrätä myös vankeusrangaistusta Suomessa suorittavalle henkilölle – tuolloin henkilöä ei tietenkään poisteta maasta kesken vankeusrangaistuksen. Henkilölle määrätty maahantulokielto alkaa kuitenkin kulua päätöspäivämäärästä alkaen.<sup>183</sup> Mikäli käännytettävä henkilö suorittaa vankeusrangaistusta päätöksentekohetkellä, tulee päätöksessä mainita, että kyseinen henkilö käännytetään vankilasta vapautumisen jälkeen.<sup>184</sup>

### 3.3 Määräämisen perusteet

Säännökset, joiden perusteella maahantulokielto voidaan määrätä, ovat karkeasti jaettavissa kahteen eri kategoriaan: turvapaikkahakemukseen ja sen perusteisiin liittyviin määräämisperusteisiin sekä hakijan käyttäytymiseen niin ennen turvapaikkaprosessia kuin prosessin aikana liittyviin perusteisiin. Ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat ilmeisen perusteettomaksi katsottava hakemus, maahantulosäännösten kiertäminen sekä hakemuksen tutkimatta jättäminen. Jälkimmäiseen kategoriaan kuuluvat pakenemisen vaara, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen sekä rikosperusteinen maahantulokielto. Luomastani jaottelusta huolimatta maahantulokiellon määräämisen perusteet ovat keskenään samanarvoisia, joskaan eivät esiinny päätöskäytännössä yhtä usein. Sekä henkilökohtaisten havaintojeni että haastatteluai-

<sup>182</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 48.

<sup>183</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 30.

<sup>184</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 39.



neiston perusteella voidaan esimerkiksi sanoa, että pakenemisen vaaraa käytetään maahantulokiellon määräämisen perusteena harvoin. Seuraavissa alaluvuissa on kuvattu, mistä kussakin maahantulokiellon määräämisen perusteessa on kyse.

### 3.3.1 Ilmeisen perusteeton hakemus

UlkL 150.1 §:n mukaan maahantulokiello määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin nojalla määrätty. UlkL 147 a 2 §:n mukaisesti aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei myönnetä, jos hakemus on käsitelty nopeutetussa menettelyssä. Nopeutettua menettelyä taas voidaan UlkL 104 §:n mukaisesti käyttää, kun hakemus on 101 §:n nojalla katsottu ilmeisen perusteettomaksi. Ilmeisen perusteettoman hakemuksen kriteerien määrittäminen on vaikeaa, sillä samalta alueelta tulevista hakijoista osa voi olla kansainväliseen suojeluun oikeutettuja, kun taas osa pyrkii käyttämään järjestelmää hyväkseen<sup>185</sup>. Termi on myös osittain harhaanjohtava, sillä sen ymmärretään yleiskielessä viittaavan hakemuksen sisältöön, johon se kuitenkin viittaa vain osassa tapauksia<sup>186</sup>.

Mahdollisuus hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi katsomiseksi annetaan jäsenvaltioille menettelydirektiivin (2013/32) 32 artiklassa. Kansallinen lainsäädäntö mukailee tältä osin menettelydirektiiviä. Hakemus voidaan UlkL 101 §:n perusteella katsoa ilmeisen perusteettomaksi silloin, jos hakemuksen perusteiksi ei ole esitetty kansainvälisen suojelun edellyttämiä perusteita tai muita perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin. Myös silloin, jos hakemuksessa esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia, voidaan hakemus katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Pykälän tarkoittamat kriteerit eivät kuitenkaan pääty vielä tähän, sillä ilmeisen perusteettomaksi voidaan katsoa hakemus myös silloin, jos hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja, esittämällä väärennetyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä tai tekemällä hakemuksensa vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta. Edelleen hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, mikäli hakija on saapunut UlkL 100 §:n tarkoittamasta turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa. Suomessa ei ole säädetty luetteloa turvallisista alkuperämaista, joten jokaisen hakijan tilanne arvioidaan yksilöllisesti<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> Juvonen 2012, s. 62.

<sup>186</sup> Similä 2018, s. 347.

<sup>187</sup> Similä 2018, s. 348.

Ilmeisen perusteettomana voidaan käsitellä hakemusta myös silloin, kun hakija on tullut turvallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta, mutta hakemusta ei ole heti hylätty eli päätetty jättää tutkimatta.<sup>188</sup> Jotta hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, on se käsiteltävä UlkL 104.1 §:n mukaisessa nopeutetussa menettelyssä, eli viidessä kuukaudessa hakemuksen jättämisestä (UlkL 104.4 §). Mikäli hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi, määrätään maahantulokielto lähtökohtaisesti kahdeksi vuodeksi<sup>189</sup>.

Vaikka siitä, millainen hakemus voidaan määritellä sisältönsä puolesta ilmeisen perusteettomaksi, voitaisiinkin tehdä oma tutkielmansa, ei ratkaisukäytännössä hakemuksen määrittämistä ilmeisen perusteettomaksi ole tutkielman yhteydessä laaditun haastatteluaineiston perusteella nähty yhtä haastavana arvioitavana kuin esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen kynnyistä. Ilmeisen perusteettoman hakemuksen voidaan katsoa jo semanttisesti tarkoittavan ilmeisen perusteetonta. Tämä tarkoittaa, että hakemuksen voi perustella epäuskottavaksi kertomuksella itsellään, sen sisäisillä ristiriidoilla tai yleisellä mahdottomuudella.

### 3.3.2 Maahantulosäännösten kiertäminen

Ulkomaalaissa ei ole erikseen määritelty sitä, mitä on maahantulosäännösten kiertäminen. Käsitteenä se on mainittu vain kahdessa pykälässä: 36 §:ssä perusteena oleskeluluvan myöntämättä jättämiselle sekä 147 a §:ssä perusteena vapaaehtoisen paluun myöntämättä jättämiselle. Perinteinen esimerkki maahantulosäännösten kiertämisestä on lumeavioliitto. Lumeavioliitosta *Juvonen* on todennut, että ”kyseinen menettely katsotaan tilanteeksi, jossa ulkomaalaisen tarkoituksena on maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.”<sup>190</sup> Voidaan siis muodostaa tautologia: maahantulosäännösten kiertäminen on maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämistä. Tautologiaa voidaan kuitenkin avata esimerkein, kuten lumeavioliiton tapauksessa: viitteitä lumeavioliitosta eli maahantulosäännösten kiertämisestä on se, että aviopuolisoilla ei ole yhteistä kieltä, avioliiton solmimisesta on sovittu maksettavaksi vastinetta, avioliitto on solmittu kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen jälkeen ja puoliset eivät vietä yhteistä perhe-elämää<sup>191</sup>.

<sup>188</sup> Juvonen 2012, s. 110.

<sup>189</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 49.

<sup>190</sup> Juvonen 2012, s. 128–129.

<sup>191</sup> Neuvoston päätöslauselma, annettu 4 päivänä joulukuuta 1997, toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi (97/C 382/01), ks. myös Juvonen 2012, s. 129.

Kulloisessakin yksittäisessä tilanteessa voi olla erilaisia merkkejä siitä, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty maahantulosäännösten kiertämiseksi. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2016:98 on päädytty pitämään tapausta maahantulosäännösten kiertämisenä, sillä henkilöllä, jolle oli haettu työntekijän oleskelulupaa, ei muun muassa ollut koulutusta tai työkokemusta työtehtävien alalta eikä hän ei tiennyt työaikoja tai työn yksityiskohtaista sisältöä<sup>192</sup>. Ensilinjan turvapaikkahakemukseen<sup>193</sup>, vaikka lopputulos olisikin kielteinen, ei kuitenkaan yleensä katsota liittyvän pyrkimystä maahantulosäännösten kiertämisestä.

Jos vapaaehtoisen paluun aikaa ei ole määrätty, vaan sen sijaan hakijalle on määrätty maahantulokielto siitä syystä, että asiassa on perusteltu epäily maahantulosäännösten kiertämisestä, on taustalla oltava kielteinen oleskelulupapäätös ja päätös maasta poistamisesta, joita on myös perusteltu maahantulosäännösten kiertämisellä.<sup>194</sup> Maahantulosäännösten kiertämisen epäilyn johdosta määrättyt maahantulokiellot määrätään lähtökohtaisesti kahden vuoden mittaisiksi<sup>195</sup>.

### 3.3.3 Hakemuksen tutkimatta jättäminen

UlkL 147 a 2 §:n mukaista aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei myönnetä, jos hakemus on UlkL 103 §:n mukaisesti jätetty tutkimatta. Kansallinen sääntely hakemuksen tutkimatta jättämisestä perustuu menettelydirektiivin (2013/32) 33 artiklaan. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan UlkL 103 §:n mukaisesti jättää tutkimatta, jos hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta (UlkL 99 §) tai turvallisesta kolmannesta maasta (UlkL 99 a §), jonne hänet voidaan palauttaa. Hakemus voidaan jättää tutkimatta myös silloin, kun hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, tai jos hakija on saanut kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää. Näiden lisäksi hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija on tehnyt 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

UlkL 102.1 §:ssä säädetyllä uusintahakemuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen, kun hän oles-

---

<sup>192</sup> KHO 2016:98.

<sup>193</sup> Ensilinjan turvapaikkahakemuksella tarkoitetaan yleensä hakemusta, jonka hakija ei ole aikaisemmin hakenut turvapaikkaa tai muuta oleskelulupaa Suomesta tai Schengen-alueelta.

<sup>194</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 25.

<sup>195</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 48.

kelee edelleen maassa tai on päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta. Mikäli hakemus jätetään tutkimatta, määrätään hakijalle maahantulokielto lähtökohtaisesti kahdeksi vuodeksi<sup>196</sup>.

### **3.3.4 Pakenemisen vaara**

Palauttamisdirektiivin (2008/115) 3 artiklassa pakenemisen vaara määritellään sellaiseksi tilanteeksi, että yksittäistapauksessa on lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein syytä olettaa, että palauttamismenettelyjen kohteena oleva kolmannen maan kansalainen saattaa paeta. Ulkomaalaislain 121 a §:n mukaan pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos ulkomaalaislain 118–120 ja 120 a §:ssä tarkoitettua turvaamistoimea on käytetty, mutta se on osoittautunut riittämättömäksi. UlkL 118 §:ssä säädetään ulkomaalaisen ilmoittautumisvelvollisuudesta, 119 §:ssä muista velvollisuuksista kuten matkustusasiakirjan tai matkalippujen luovuttamisesta, 120 §:ssä vakuuden asettamisesta ja 120 a §:ssä asumisvelvollisuudesta, jota voidaan käyttää silloin kun pykälien 118–120 turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Kun edellä mainitut turvaamistoimet ovat osoittautuneet riittämättömäksi, on hakija voinut esimerkiksi jättää noudattamatta ilmoittautumisvelvollisuuttaan joko 118 §:n tai 120 a §:n tarkoittamassa tilanteessa.

Lisäksi pakenemisen vaara voi olla kyseessä silloin, jos ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietojaan viranomaiselle (UlkL 121 a §). Pykälän viimeisessä virkkeessä tehdään vielä erillinen viittaus kokonaisharkintaan toteamalla, että arvioitaessa pakenemisen vaaraa otetaan huomioon henkilön tilanne kokonaisuudessaan. Arvion siitä, liittyykö kuhunkin tapaukseen pakenemisen vaaraa, tekee poliisi tai rajatarkastusviranomainen<sup>197</sup>.

### **3.3.5 Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen**

Siinä missä ratkaisutoiminnassa hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi arvioinnin määrittämisen yhteydessä ei koeta suuria haasteita, on tilanne yleisen järjestyksen ja turvallisuuden (yjt) vaarantumisen kynnyksen ylitymisessä erilainen. Koska ratkaisutoiminnassa yjt:n vaarantamisen määrittäminen on epäselvempää, on tässä alaluvussa tarpeen tehdä myös tulkintaa siitä, mitä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen.

---

<sup>196</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 49.

<sup>197</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 24.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitettä ei määritellä ulkomaalaislaissa eikä palauttamisdirektiivissä<sup>198</sup>. Euroopan unionin tuomioistuimen käsittelemässä asiassa C-554/13 tuomioistuin on lausunut, että sen, että kolmannen maan kansalainen on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaisesta rikoksesta tai saanut siitä tuomion, ei automaattisesti voida katsoa tarkoittavan, että kolmannen maan kansalainen olisi vaaraksi yjt:lle. Vaaran aiheuttamista yjt:lle tulee arvioida tapauskohtaisesti: mikäli muut tilannetta koskevat olosuhteet kuitenkin antaisivat ymmärtää, että yleinen järjestys ja turvallisuus vaarantuisivat, voidaan kolmannen maan kansalaisen katsoa olevan vaaraksi yjt:lle sekä silloin, kun on kyse jo tuomitusta henkilöstä, että silloin, kun henkilöä vasta epäillään rikoksesta (kohdat 51 ja 52).

Tuomion kappaleessa 52 tuomioistuin toteaa lisäksi, että ”jäsenvaltiot ovat pääosin vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen käsitteen asettamat vaatimukset”. Tuomion kohdassa 60 tuomioistuin lausuu kaiken lain rikkomisen häiritsevän yhteiskuntajärjestystä. Kuitenkin, yjt:n vaarantumista ei voi käsitellä näin laajana, vaan vaarantamisen tapauksessa täytyy olla kyse ”yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta”. Arvioon vaikuttaa myös henkilön oma käytös – merkityksellisiin seikkoihin kuuluvat kohdan 62 mukaisesti ”teon laatu ja vakavuus sekä teosta kulunut aika”.

Kuten edellä on mainittu, EUT on lausunut, että jäsenvaltiot voivat määritellä yleisen järjestyksen käsitettä tarpeittensa mukaan. Hallituksen esityksessä 28/2003 yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen katsotaan kuuluvaksi kaikki sellainen toiminta, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaympäristö sekä torjumaan ja selvittämään rikoksia ja oikeudenloukkauksia että ennaltaehkäisemään ja poistamaan häiriöitä<sup>199</sup>. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantaminen on käsitteenä esillä useammassa ulkomaalaislain pykälässä, eikä sen merkitys ei ole yhdenmukainen kaikissa yhteyksissä. Yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvasta syystä voidaan esimerkkinä antaa jo tehtyjen rikosten perusteella arvioitu odotettavissa oleva rikollisuuden uhka.<sup>200</sup> Tämän tyyppinen arviointi koskee kuitenkin vain kolmannen maan kansalaisia: EU-kansalaisen kohdalla perusteena ei UlkL 156.2 §:n mukaisesti voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita, vaan yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun.

---

<sup>198</sup> Ks. myös EUT asia C-554/13, kohta 41.

<sup>199</sup> HE 28/2003 vp., s. 40.

<sup>200</sup> HE 28/2003 vp., s. 81–82.

Kolmannen maan kansalaisen kohdalla myös KHO:n ratkaisukäytännön mukaisesti yleensä yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavana toimintana pidetään rikosten tekemistä. Eri-tyisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavat sellaiset rikokset, joilla vaarannetaan henkeä, terveyttä tai henkilökohtaista koskemattomuutta. Tällaisten tekojen perusteella on perusteltua rajoittaa ulkomaalaisten maahan pääsyä ja maassa oleskelua.<sup>201</sup>

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön johtoryhmä on pöytäkirjassaan 9.9.2016 linjannut, että hakijaan kohdistuva rikosepäily antaa pääsääntöisesti aiheen katsoa hakijan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle UlkL 147 a.2 §:ssa tarkoitettulla tavalla. Samalla jory kuitenkin antaa tulkintaohjeen, että tapauksissa, joissa maahantulokieltoa tulisi määrättäväksi vain yksi vuosi, perustetta yjt:n vaarantumiselle tuskin olisi. Vaarantamisen arviossa tulee ottaa huomioon myös teosta kulunut aika, teon laatu ja vakavuus sekä tekojen määrä. Jory linjaa myös, että lähtökohtaisesti maahantulokielto tulee määrätä niissä tapauksissa, joissa vapaaehtoisen paluun aikaa ei määrätä.<sup>202</sup>

Sen ohella, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantuminen on peruste määrätä hakija maahantulokieltoon, on se UlkL 36.1 §:n perusteella myös peruste jättää oleskelulupa myöntämättä, joskaan säännös ei syrjäytä ehdottomia palautuskieltoja<sup>203</sup>. Samalla tavoin UlkL 11.1 § 5 kohdassa esitetään maahantulon edellytyksenä, että henkilö ei vaaranna yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Maahantulokielto ei edellytä, että hakija olisi syyllistynyt tai hänen epäiltäisiin syyllistyneen rikoslaissa rikokseksi katsottavaan tekoon, vaan kysymykseen voi tulla muukin toiminnan lainvastaisuus. Maastapoistamisohjeessa esimerkkinä käännättämisperusteesta tuolloin on annettu UlkL 148.1 § 5 kohta tulojen hankkimisesta epärehellisin keinoin. Kyseiseen kohtaan liittyen harkittavaksi voi tulla myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen (UlkL 148.1 § 1 k sekä 11.1 § 5 k).<sup>204</sup>

### **3.3.6 Rikosperusteinen maahantulokielto**

Maahantulokiellon määrääminen on UlkL 150.1 §:n mukaan harkinnanvarainen toimenpide. Kuten alaluvussa 2.2.1 on esitetty, käytännössä maahantulokielto voidaan ja tulee määrätä vain silloin, kun UlkL 147 a §:n mukaista vapaaehtoisen paluun aikaa ei ole määrätty, ellei

<sup>201</sup> Kallio 2018a, s. 148; Aer 2016, s. 204.

<sup>202</sup> Jory 9.9.2016.

<sup>203</sup> Juvonen 2012, s. 157.

<sup>204</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 44.

UlkL 146 §:n mukaisesta kokonaisharkinnasta muuta johdu. Kokonaisharkinnan mukaisesti maahantulokielto voidaan jättää hallinnollisena seuraamuksena määräämättä esimerkiksi rikokseen perustuvan käännättämispäätöksen yhteydessä, mikäli teko on lievä<sup>205</sup>. Maahantuloikiellon pituutta ja määräämistä harkitessa huomioon voidaan ottaa ulkomaalaiselle tuomitut sakot ja mahdollisuus antaa huomautus<sup>206</sup>.

UlkL 147 a.1 §:n mukaisesti aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei määrätä, jos kyse on käännättämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta. Kokonaisharkintaa sääntelevän UlkL 146.1 §:n mukaisesti jos pääsyn epääminen, käännättäminen, maasta karkottaminen tai näihin liittyvä maahantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on kokonaisharkinnassa otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Rikosperusteiseksi käännättämiseksi voidaan katsoa erityisesti UlkL 148.1 §:n kohdat 8 ja 9. Kohdassa 8 säädetään käännätysperusteeksi, että ulkomaalaisen voidaan tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikokseen, josta on Suomessa säädetty vankeusrangaistus, tai epäillä syyllistyvän toistuvasti rikoksiin. Kohdassa 9 säädetään käännätysperusteeksi, että ulkomaalainen on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana. Käännättämisen yhteydessä määrättävä rikosperusteinen maahantulokielto edellyttää siis, että ulkomaalainen on tuomittu rikoksesta, tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen, jossa vähimmäisrangaistusvaatimus on vankeutta, taikka hänen epäillään syyllistyvän toistuvasti rikoksiin. Pelkkä rikosepäily siis riittää, kunhan teko on tarpeeksi vakava tai tekeminen toistuvaa.

Rikosperusteiseksi karkottamiseksi voidaan katsoa erityisesti UlkL 149.1 §:n 2 kohta, jossa karkotusperusteeksi säädetään, että ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka hänen on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin. UlkL 149.2 §:n mukaisesti karkottaa voidaan myös ulkomaalainen, joka on jätetty tuomitsematta rangaistukseen syyntakeettomana. Rikosperusteisesti voidaan siis karkottaa henkilö, jolle ei välttämättä ole tuomittu vankeusrangaistusta, mutta rikoksesta olisi voinut tuomita vankeutta vähintään vuoden. Myös teot, joissa rangaistusmaksimi on vähemmän kuin yksi vuosi vankeutta, mutta tekoja on useampia, antaa syyn karkottaa henkilö rikosperusteisesti.

---

<sup>205</sup> Ks. myös Kallio 2018b, s. 484.

<sup>206</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 43.

Mikäli ulkomaalaisen käännättämisen perusteena on rikostuomio, määrätään tälle lähtökohdaisesti yli kahden vuoden mittainen maahantulokielto.<sup>207</sup> Rikosperusteisen maasta karkottamisen yhteydessä maahantulokielto määrätään yleensä 3–5 vuodeksi tai poikkeuksellisesti toistaiseksi voimassa olevaksi.<sup>208</sup> Pituusharkintaan vaikuttavat sekä käännättämisen että karkottamisen kohdalla rikoksen tai rikosten laatu sekä kokonaisharkinta.

UlkL 150.2 §:n mukaisesti laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi silloin, kun hän muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Pykälässä edellytetään, että toistaiseksi voimassa olevaa maahantulokieltoa määrättäessä ulkomaalaisen tulee olla tuomittu rikoksesta rangaistukseen – vankeusrangaistusta ei kuitenkaan edellytetä, eikä tuomion lainvoimaisuudesta ole mainintaa<sup>209</sup>. Huomionarvoinen seikka on myös, että törkeällä rikoksella ei tarkoiteta ulkomaalaislain kontekstissa samaa, kuin rikoslain soveltamisen piirissä: vaikka ulkomaalaista ei olisi tuomittu törkeästä tekemuodosta, voidaan maahantulokieltoa määrätessä teko silti katsoa luonteeltaan törkeäksi. Tarkastelun kohteena on pikemminkin teon yleinen vakavuusaste.<sup>210</sup> Maahantulokielto ei ole ainoa ulkomaalaislain kohta, jossa rikoksen törkeyden arviointi ei ole rinnastettavissa rikoslain törkeyden arviointiin, vaan samalaista tulkintaa liittyy myös kansainvälisen suojelun myöntämättä jättämiseen<sup>211</sup>. Rikoksen törkeyden arviointi jää asiaa käsittelevän virkamiehen harteille. Maahantulokiellon pituutta ei ole edes pyritty määrittelemään yksityiskohtaisesti, sillä sen määrittämisen yhteydessä tulee aina suorittaa kokonaisharkinta<sup>212</sup>.

Rikosperusteinen käännättäminen voi tapahtua jo yhden sakkorangaistukseen johtaneen rikoksen perusteella, kun kyseessä on kolmannen maan kansalainen. Sen sijaan, kuten KHO:n ratkaisussa 21.3.2011/754 on katsottu, yksi sakoilla ja ajokiellolla sovitettava rattijuopumus-tuomio on riittänyt perusteeksi käännätykseen, mutta ei maahantulokieltoon.<sup>213</sup> Lisäksi tuomioistuinkäytännössä väärennettyjen asiakirjojen turvin maahan saapuneiden katsotaan usein syyllistyneen valtionrajarikokseen, mutta heitä ei tuomita rangaistukseen. Myöskään väärennysrikoksen ja rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkkien täyttyminen ei vakiintuneesti johda rangaistukseen, jos henkilö on hakenut turvapaikkaa.<sup>214</sup>

<sup>207</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 39.

<sup>208</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 65.

<sup>209</sup> Ks. Kallio 2018b, s. 485–486.

<sup>210</sup> HE 28/2003 vp., s. 212. Ks. myös Kallio 2018b, s. 485–486.

<sup>211</sup> HE 166/2007 vp., s. 54. Ks. myös Kallio 2018b, s. 485–486.

<sup>212</sup> HE 28/2003 vp., s. 212.

<sup>213</sup> KHO 21.3.2011/754, ks. myös Juvonen 2012, s. 161.

<sup>214</sup> Juvonen 2012, s. 76.



Rikosperusteisen maahantulokiellon voidaan katsoa eroavan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen perusteella määrättävästä maahantulokiellosta siten, että yjt:n vaarantamiseen perustuvaan maahantulokieltoon riittää huomattavasti vähäisempi rikollinen toiminta kuin rikosperusteiseen maahantulokieltoon. Nämä kaksi perustetta ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa: mikäli maahantulokielto oltaisiin määräämässä rikoksiin syyllistymisen tai epäillyn syyllistymisen perusteella, voidaan pääsääntöisesti arvioida ulkomaalaisen tuolloin vaarantavan myös yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

### 3.4 Kokonaisharkinta maahantulokiellon määräämisessä

Kokonaisharkinta on suhteellisuusperiaatetta ilmentävä yleishallinto-oikeudellinen käsite, jonka tarkoitus on suojata yksilöä mielivaltaiselta hallintotoiminnalta. Kokonaisharkintaan kuuluu oleellisena osana sen pohtiminen, millaisia sivuvaikutuksia hallintotoimen suorittamisesta saattaa objektiivisesti arvioituna aiheutua. Tarkemmin kokonaisharkinnasta on selostettu edellä alaluvussa 2.1.4.

Maastapoistamisohjeen mukaan ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta tarkoittaa ”yksittäistapauksellista punnintaa, jossa otetaan yhtäältä huomioon ne seikat ja olosuhteet, jotka puoltavat maasta poistamista eli lain mukaiset perusteet ja niihin liittyvät yksittäistapaukselliset olosuhteet, ja toisaalta ne seikat, jotka puhuvat ulkomaalaisen maasta poistamista vastaan.”<sup>215</sup> Kokonaisharkinnan tarkoituksena on käydä läpi hakijan tapaukseen liittyvät yksityiskohdat yksilöllistä harkintaa toteuttaen ja varmistaa, että asiassa ei ole oikeudellisia esteitä henkilön maasta poistamiselle<sup>216</sup>. Toisaalta kokonaisharkinnan tuloksena on mahdollista päätyä ratkaisuun, jossa maahantulokieltoa ei määrätä, vaikka laissa säädetty edellytykset sille täytyvätkin.<sup>217</sup> Viranomaisen on viran puolesta arvioitava tiedossaan olevia tapaukseen liittyviä yksityiskohtia ja sitä, mitä merkitystä näillä on ulkomaalaiselle maasta poistamisen ja maahantulokiellon kannalta.<sup>218</sup> Kokonaisharkinta siis liittyy asian selvittämiseen ja siihen, miten ratkaisu tehdään.

Ulkomaalaislain 146.1 §:n mukaisesti pääsyn epäämistä, käännyttämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudes-

<sup>215</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 20.

<sup>216</sup> Aer 2016, s. 312–313.

<sup>217</sup> Aer 2016, s. 304.

<sup>218</sup> Aer 2016, s. 313.

saan. Pykälässä erikseen huomiota on kiinnitetty perhe-elämän suojaan, lapsen etuun, ulkomaalaisen maassa oleskelun pituuteen ja tarkoitukseen sekä tälle myönnetyn oleskeluluvan luonteeseen, ulkomaalaisen siteisiin Suomessa, sekä hänen perheeseen liittyviin, kulttuurisiin ja sosiaalisiin siteisiin kotimaassa. Jo pykälän sanavalinnoista ilmenee, että mainittu luettelo on vain esimerkinomainen: kunkin käsiteltävän tapauksen yksityiskohdat ovat erilaiset, joten kunkin tapauksen kohdalla on kokonaisharkinnassa kiinnitettävä huomiota erilaisiin asioihin.

Saman pykälän 2 momentissa on erikseen korostettu kokonaisharkinnan merkitystä maahantulokiellon määrittämisen ja sen pituuden harkitsemisen yhteydessä<sup>219</sup>. Tuolloin on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokielto kohtuuttomasti vaikeuttaisi. Momentissa on erikseen mainittu tilanteet, joissa ulkomaalainen on hakenut kansainvälistä suojelua: mikäli tämän kohdalla harkitaan maahantulokieltoa, voidaan sekä tutkimatta jättämisen että hylkäämisen perusteena olleisiin seikkoihin kiinnittää huomiota, kuten myös siihen, onko ulkomaalainen olennaisesti pyrkinyt vaikeuttamaan turvapaikkahakemuksen käsittelyä. Kokonaisharkinnassa voidaan siis kiinnittää huomiota niin turvapaikkahakemuksen hylkäämisen perusteisiin kuin hakijan käyttäytymiseen prosessin aikana.

Edelleen pykälän 1 momentissa on erillinen maininta tilanteesta, jossa maahantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan. Tuolloin huomioon on otettava teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara. Rikosperusteista maahantulokieltoa ei siis voi erottaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen arvioinnista, sillä kokonaisharkinnassa nämä linkittyvät toisiinsa.

Kokonaisharkinnassa tehdään hieman eroa käännyttämisen- ja karkottamistapausten välille. Käännyttämisen- ja karkottamistapauksia ei voida maahantulokiellon pituuden harkinnan osalta täysin rinnastaa toisiinsa, sillä karkottamisasiassa maahantulokiellon pituuteen vaikuttavat karkottamisperusteen lisäksi muun muassa karkotettavan henkilön maassa oleskelun pituus sekä tämän perhe- ja muut siteet Suomeen<sup>220</sup>. Seikat, jotka ovat vaikuttaneet kokonaisharkintaan, tuodaan esille päätöksen perusteluissa<sup>221</sup>, ja kokonaisharkintaan kuuluu myös se, että maahantulokielto voidaan jättää määrittämättä. Määrittämättä jättämisen ohella maahantulokiellon määrittämistä ja pituutta harkittaessa merkitystä voidaan antaa myös sille, onko ulkomaalaiselle tuomittu sakkoja tai annettu huomautuksia<sup>222</sup>.

<sup>219</sup> Ks. HE 28/2003 vp., s. 207.

<sup>220</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 65.

<sup>221</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 30.

<sup>222</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 43.

## 4 Virkamiesten haastattelu

Tässä luvussa käsitellään tutkielman yhteydessä laadittuja haastatteluja. Aluksi perehdytään haastattelujen laatimiseen, sekä haastatteluun metodina. Samassa yhteydessä kuvataan myös haastattelujen analysoinnin prosessi ja otetaan jo ensimmäiset askeleet itse analyysin osalta, sillä ensimmäisessä alaluvussa käydään läpi haastateltavien valintaan liittyviä tekijöitä. Toisessa alaluvussa siirrytään varsinaiseen haastatteluaineiston analyysiin. Tämä alaluku on jaettu kahteen osaan: Ensimmäisessä osassa tarkastellaan substanssityön tekemiseen liittyviä, haastattelusta merkittävänä esiin nousseita seikkoja. Toisessa osassa keskitytään tarkastelemaan sitä, millaisia piirteitä turvapaikkayksikön organisaatiokulttuurista on yksilöitävissä haastatteluaineiston perusteella.

### 4.1 Haastattelujen menetelmä ja laatiminen

Tutkielma perustuu kerätylle haastatteluaineistolle, mikä tekee tutkielmasta vahvasti kvalitatiivisen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään esimerkiksi kuvaamaan jotain ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle<sup>223</sup>. Haastattelu on yksi tapa kerätä tietoa ja materiaalia tutkimuksen tekemistä varten. Nykyään haastattelutilanne ymmärretään puhtaan tiedonkeruun ohella vuorovaikutustilanteeksi, jossa rakennetaan yhdessä tietoa<sup>224</sup>. Aiemmin haastattelujen kohdalla oli pikemminkin tarpeen korostaa tutkijan ulkopuolisuutta ja neutraaliutta, millä taattiin tutkimuksen ja tutkijan objektiivisuus. Nykyäänkään ei toki ole suotavaa pyrkiä tietoisesti vaikuttamaan haastateltaviin esimerkiksi kysymysten muotoilulla. Tiedon keruu ja sen rakentaminen haastattelun aikana ei kuitenkaan yksin riitä, vaan kerätty aineisto on myös analysoitava.<sup>225</sup>

Haastattelu ei ole täysin objektiivinen tapa tuottaa tietoa, vaan on pikemminkin kolminkertaisesti subjektiivista. Ensimmäinen subjektiivinen tulkinta on haastateltavan kokemus tai näkemys asioista. Toinen subjektiivinen tulkinta on haastatteluaineiston analysoijan näkemys. Kolmannen subjektiivisen tulkinnan tekee valmiin tutkimuksen lukija.<sup>226</sup> Moninkertainen subjektiivisuus lisää väärinymmärtämisen ja virheellisen tulkinnan riskejä. Lisäksi haastattelun avulla ei voida loppujen lopuksi saada selville edes sitä, mitä haastateltavat henkilöt to-

<sup>223</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s. 85.

<sup>224</sup> Dufva 2011, s. 131; Tiittula & Ruusuvaori 2009, s. 13.

<sup>225</sup> Dufva 2011, s. 132.

<sup>226</sup> Hirsjärvi et al. 1997, s. 211–212.

della ajattelevat – toisaalta, tätä ei usein haetakaan. Haastattelun avulla ei etsitä ”oikeaa totuutta”, eikä myöskään kattavia yleistyksiä. Haastattelulla pyritään pikemminkin perehtymään siihen, millä tavalla haastateltavat puhuvat ja millaisia käsityksiä haastateltavilla on asioista.<sup>227</sup>

Tämän tutkielman puitteissa haastatellut henkilöt olivat haastatteluhetkellä joulukuussa 2016 Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä toimivia virkamiehiä. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina ja niitä tehtiin yhteensä seitsemän kappaletta. Haastatellut henkilöt edustivat niin virassaan tuoreehkoja, vuoden 2015 hakijaryntäyksen seurauksena rekrytoituja riviylitarkastajia kuin jo kokeneempia, useita vuosia turvapaikkayksikössä työskennelleitä konkareita. Haastateltujen joukossa oli turvapaikkayksikön kahdelta eri tulosalueelta sekä miehiä että naisia, ratkaisuoikeudet omaavia että pelkästään päätöksiä esitteleviä, ja esimies- ja tiiminvetäjäasemassa olevia että ilman vastuuta alaisista työskenteleviä henkilöitä.

Haastateltavien määrä haarukoitui aluksi 6–9 henkilöön ja rajautui lopulta seitsemään, sillä jo ennalta halusin kohtuullistaa työmäärää haastattelujen litterointiin ja analyysiin liittyen. Haastattelujen suhteen ei siis ole alusta alkaenkaan pyritty aineiston kylläntymiseen<sup>228</sup>. Siitä huolimatta, että kylläntymiseen ei ole pyritty, voi aineiston todeta kylläntyneen joiltain osin: tällainen on esimerkiksi puhunta siitä, kuinka maahantulokieltoja harkitaan kokonaisissa vuosissa. Aihetta on käsitelty tarkemmin jäljempänä analyysin yhteydessä. Haastateltavat valittiin nimenomaan erilaisia ominaisuuksia (kuten sukupuoli, työkokemus vuosissa, esimiesasema) silmällä pitäen ja pyrkien mahdollisimman monipuoliseen haastateltavien joukkoon, kuitenkin siten, että jokainen haastateltava oli virkatehtäviensä puitteissa käsitellyt (esitellyt tai toiminut ratkaisijana) vähintään yhtä päätöstä, jossa turvapaikanhakija määrätään kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä maahantulokieltoon.

Haastattelut toteutettiin siten, että haastateltava oli haastattelutilanteessa asiantuntijan asemassa: kysymysten aihepiirit käsittelevät sitä, millä tavoin asiantuntija työtään tekee. Haastattelut nauhoitettiin ja haastateltavien yksityisyyden suojan turvaamiseksi anonymisoitiin jo litterointivaiheessa. Kun asiantuntijahaastattelun kohteena on juristi, poikkeaa haastatteluprosessi jonkin verran keskimääräisestä asiantuntijahaastattelusta. Juristin haastattelemisen erityispiirteet liittyvät pääsyyn, luottamuksellisuuteen ja aineistoa koskevaan jälkikäteiskontrolliin.<sup>229</sup> Ottamatta kantaa tutkielmassa haastateltujen henkilöiden koulutustaustoihin, voidaan

---

<sup>227</sup> Dufva 2011, s. 142.

<sup>228</sup> Ks. esim. Hirsjärvi et al. 1997, s. 169.

<sup>229</sup> Korkea-aho & Leino-Sandberg 2017, s. 1036. Ks. myös Korkea-aho & Leino-Sandberg 2017, s. 1046–1053.

edellä esitettyä erityispiirrehuomiota soveltaa myös tähän tutkielmaan, sillä turvapaikkayksikön työtehtävät liittyvät vahvasti voimassa olevan oikeuden soveltamiseen<sup>230</sup>.

Pääsyn eli haastateltavien rekrytoimisen ja haastattelijan instituutioon sisälle pääsemisen suhteen ei tämän tutkielman kannalta ollut ongelmia, sillä haastateltaviin oli yhteisen ammatillisen taustan vuoksi yhteys jo ennen tutkimusprosessin alkua, ja pääsääntöisesti tutkielmaan osallistumiseen suhtauduttiin myönteisesti, kuten julkisella sektorilla yleensä<sup>231</sup>. Kaikki pyydetty henkilöt eivät kuitenkaan suostuneet haastateltavaksi: kaksi kieltäytyi kiireellisen aikataulun vuoksi ja totesi olevansa käytettävissä haastatteluun 1–2 kuukauden kuluttua, mikä oli kuitenkin haastattelijalle liian myöhäinen ajankohta. Yksi henkilö kieltäytyi haastattelusta muista syistä.

Tutkielman puitteissa myöskään aineistoa koskevan jälkikäteiskontrollin kanssa ei ollut havaittavissa haastavuuksia. Tähän lienee vaikuttanut se, että haastattelujen aluksi anonymisointi nostettiin erikseen esiin haastattelijan puolelta. Lisäksi julkisen sektorin kohdalla haastateltavat suhtautuvat keskimäärin luottavaisemmin tutkimuksen tekemisen anonyymiyteen kuin yksityisen sektorin<sup>232</sup>. Anonyymiyttä on tässä tutkielmassa korostettu, sillä otos (7 haastattelua) on pieni, ja kovin tarkasti esimerkiksi haastateltavien valintaperusteista kertomalla anonyymisyys kärsisi välittömästi.

Kysymystyypeiltään haastattelut jaoteltiin erilaisiin osioihin. Puolistrukturoidun haastattelun tavoin vastaajille esitettiin lisä- ja jatkokysymyksiä haastattelun kuluessa sen mukaan, mitä haastatteli koki tarpeelliseksi tarkentaa annettuja vastauksia. Kestoltaan haastattelut olivat noin 45–90 minuutin mittaisia.

Aluksi haastattelussa kysyttiin taustatietoja vastaajasta – turvapaikkayksikössä kerrytetyn työkokemuksen määrää, tehtäväkuvaa virastossa sekä arviota siitä, kuinka moneen käsiteltävään olevaan hakemukseen vastaaja on soveltanut maahantulokieltoharkintaa. Tämän jälkeen kartoitettiin vastaajan kokemusta siitä, kuinka tämä käyttää harkintavaltaa maahantulokieltoon liittyvissä asioissa sekä yleisesti päätöksentekoa ohjaavista asioista. Mukaan otettiin myös kysymykset siitä, onko haastateltava havainnut muutoksia omassa toiminnassaan tai Maahanmuuttoviraston käytännöissä maahantulokiellon määräämisen suhteen viimeisten parin vuoden sisällä ennen haastatteluhetkeä. Tämän jälkeen vastaajia pyydettiin selittämään, millä tavoin he itse ymmärtävät ja käsittävät maahantulokiellon määräämisen mahdollistavat

<sup>230</sup> Ks. myös Korkea-aho & Leino-Sandberg 2017, s. 1039.

<sup>231</sup> Korkea-aho & Leino-Sandberg 2017, s. 1046.

<sup>232</sup> Ks. Korkea-aho & Leino-Sandberg 2017, s. 1048–1049.

eri lainkohdat. Seuraavaksi haastattelussa esitettiin viisi asteittain vaihtuvaa rikostapausskenaariota, joiden yhteydessä vastaajat saivat kuvata ajatuksiaan sen suhteen, kuinka pohtivat kussakin tilanteessa maahantulokieltoa määrättävän sekä muita määräämisprosessiin liittyviä ajatuksia. Lopuksi vastaajat saivat pohtia harkintavallan riittävyys astetta sekä omaa näkemystään tai mielipidettään suhteessa Maahanmuuttoviraston linjaan ja lainsäädäntöön. Haastattelukysymysten muotoiluun ja haastattelun rakenteeseen on vaikuttanut *Kotkaksen* ja *Kalliomaa-Puhan* artikkeli Kelan työntekijöiden harkintavallan käytöstä<sup>233</sup>.

Muutoksia edellä esitettyyn kysymysrunkoon tehtiin lisä- ja täydentävien kysymysten ohella myös pois jättämisen merkityksessä: esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa haastateltavan vastaukset rikostapausskenaariopohdintoihin ovat toistaneet itseään tai haastateltava on ilmaissut halunsa olla vastaamatta esitettyyn kysymykseen, on kysymyspatteristossa hypätty loppujen skenaarioiden yli. Haastattelurunkoa myös muokattiin ensimmäisen haastattelun jälkeen aavistuksen verran – ensimmäinen haastattelu toimi samalla harjoitushaastatteluna muiden haastatteluja varten. Haastattelurunkojen pienistä eroavaisuuksista huolimatta haastatteluisissa annetut vastaukset ovat keskenään vertailukelpoisia.

Haastateltavilla ei ollut haastatteluissa mukanaan mitään materiaalia, josta he olisivat voineet tarkistaa asioita: kaikki vastaukset annettiin senhetkisen päässä olevan tiedon ja ymmärryksen perusteella. Useampi haastateltava mainitsikin haastattelun aikana, että tämän olisi pitänyt ottaa jotakin materiaalia mukaan, tai että mitään ei kannata muistella ulkoa, vaan mieluummin tarkistaa päivitystyistä lähteistä.

Haastattelut litteroitiin sovellettuja litterointimerkkejä käyttäen, mukaillen haastateltavan persoonallista puhetyyliä sekä huomioiden myös tauot puheessa tai muut poikkeavat äännähdykset, kuten huokaukset tai intonaation äkillinen nousu. Kun aineistosta on nostettu suoria lainauksia tutkielmaan, on repliikkejä selkeytetty esimerkiksi poistamalla toistot, täytesanat ja epäröintiä tai sanojen etsimistä ilmaisevat äännähdykset.

Haastatteluaineisto on analysoitu sisällönanalyysia menetelmänä käyttäen. Sisällönanalyysi ymmärretään tämän tutkielman puitteissa väljänä teoreettisena kehyksenä<sup>234</sup>, joka tarkastelee tekstin sisältämiä inhimillisiä merkityksiä – sisällönanalyysi on siis tekstianalyysia<sup>235</sup>. Litteroituun aineistoon on tutustuttu ensiksi lukemalla, tutkielman aiheen kannalta oleellisiin ja mielenkiintoisiin yksityiskohtiin huomiota kiinnittäen. Tämän jälkeen aineistoon tutustumista

<sup>233</sup> Kotkas & Kalliomaa-Puha, 2014.

<sup>234</sup> Ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, s. 91.

<sup>235</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s. 104.

on jatkettu luokittelemalla jokaisen haastattelun kunkin kysymyksen vastaukset, edellä mainituin oleellisin tai mielenkiintoisin osin, yhteen nippuun. Seuraavaksi tiivistettyjä vastauksia on tyypitelty ja luokiteltu kategorioihin. Kokonaisuutena aineiston analyysi ei kuitenkaan ole puhtaasti ollut edellä esitetyn kaltaista ja lineaarista, vaan jo ensimmäisellä kerralla aineistoa lukiessa aineistosta on poimittu yksittäisiä havaintoja ja rakennettu samalla kokonaiskuva haastattelumateriaalista.

Haastatteluissa puhuttiin maahantulokieltotapauksista. Näillä tarkoitetaan niin tapauksia, joissa maahantulokielto on määrätty, kuin sellaisiakin tapauksia, joissa maahantulokieltoa on harkittu, mutta jätetty määräämättä, ellei toisin ole määritelty. Lisäksi tutkielmassa kirjoitetaan siitä, että joku henkilö on määrännyt maahantulokiellon tai käsitellyt maahantulokieltotapausta. Tällöin on kyse joko hakemuksen esittelystä tai ratkaisemisesta. Toisinaan esittely ja ratkaisu on nostettu erikseen esiin. Pääsääntöisesti tutkielmassa käytetään kuitenkin termejä käsitteleminen ja määrääminen – tällä tavoin saadaan myös häivytettyä vastaajan asemaa esittelijänä tai ratkaisijana sekä tuettua anonyymiyttä.

Vaikka haastattelut alkoivatkin kysymyksillä siitä, kuinka kauan haastateltava on työskennellyt turvapaikkayksikössä esittelijän tai ratkaisijan tehtävissä, ei haastattelujen vähäisen määrän vuoksi voida tehdä johtopäätöksiä siitä, millaisia vaikutuksia työskentelyajalla on virkamiesten antamiin vastauksiin. Haastattelujen alussa kysyttiin myös haastateltavan omaa arviota siitä, kuinka monessa eri tapauksessa tämä on määrännyt maahantulokiellon kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä, tai vähintäänkin pohtinut sen määräämistä. Jakauma vastaajien työskentelyajasta ja omista arvioista käsittelemistään maahantulokieltoon liittyvistä tapauksista on esitetty taulukossa 1. Taulukkoa tarkastelemalla voidaan karkeasti ottaen sanoa, että pidempään työskennelleillä oli takanaan määrällisesti enemmän tapauksia, joissa maahantulokieltoa oli vähintäänkin pohdittu.

*Taulukko 1: Vastaajien oma arvio tapausmäärästä, joissa on vähintään harkittu maahantulokieltoa, sekä työvuodet käsittelemistään turvapaikkayksikössä.*

<i>Vastaajan numero</i>	1	2	3	4	5	6	7
<i>Työvuodet käsittelemistään turvapaikkayksikössä</i>	< 2	< 2	2–10	2–10	< 2	> 10	< 2
<i>Arvio maahantulokielto- tapauksien määrästä</i>	40	5	60–90	30	10–15	Useita satoja	20

Tämä ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa pitänyt paikkaansa: vastaaja nro 1 ilmoitti käsitelleensä noin neljäkymmentä maahantulokieltotapausta, vaikka oli työskennellyt virastossa

alle 2 vuotta, kun taas 2–10 vuotta työskennellyt vastaaja nro 3 ilmoitti käsitelleensä 60–90 tapausta, joista suurinta osaa vasta viimeisimpien vuosien aikana. Koska yhtenä kriteerinä ylipäätään henkilön valitsemiselle haastateltavaksi tähän tutkielmaan oli vähintään yhden maahantulon sisältävään kielteiseen turvapaikkapäätöksen käsitteleminen, oli virastossa haastattelujen laatimisen aikaan virassa sellaisiakin käsittelijöitä, jotka eivät vastaaja nro 1:n tavoin samassa ajassa olleet käsitelleet yhtäkään maahantulokieltoa sisältänyttä päätöstä. Koska haastattelujen yhteydessä ei ole selvitetty vastaajien kaikkien käsittelemien tapausten kokonaismäärää, ei ole mahdollista laskea prosentuaalista osuutta sille, kuinka monessa käsittelemistään tapauksista vastaaja on edes harkinnut maahantulokieltoa. Tästä huolimatta voidaan todeta, että tapaukset, joissa maahantulokielto tulee määrättäväksi tai edes harkittavaksi, eivät määrällisesti jakaudu tasaisesti käsittelijöiden kesken. Samaan aikaan on mahdollista, että kenelle tahansa tulee käsiteltäväksi tapaus, jonka yhteydessä on aiheellista pohtia maahantulokiellon määräämistä – toisilla käsittelijöillä on maahantulokiellosta enemmän kokemusta, toisilla ei juuri ollenkaan.

## 4.2 Haastattelujen analyysi

### 4.2.1 Substanssiin liittyviä havaintoja

*Viranomaisen ohjeet ensisijaisena lähteenä harkinnassa*

Haastateltavilta kysyttiin suorana kysymyksenä, millaisia lähteitä he käyttävät apunaan harkinnassa. Vastaukseksi saatiin vaihtelevalla kirjolla, osin erilaisten apukysymysten saatteelmana, useita erilaisia lähteitä. Mainituiksi tulivat muun muassa laki, lainvalmisteluaineisto, oikeuskäytäntö, viraston ohjeet, kollegat ja yleiset oikeusperiaatteet. Kun haastatteluja tarkastellaan kuitenkin kokonaisuutena, on havaittavissa hieman erilaisia painotuksia harkinnassa käytetyn lähdemateriaalin suhteen kuin mitä suorat vastaukset antavat ymmärtää. Kokonaisuutena tarkasteltaessa aineistosta nousee nimittäin erityisesti esiin se, kuinka paljon haastateltavat viittasivat ja harkinnassaan tukeutuivat viraston sisäisiin ohjeisiin, pääsääntöisesti Maastapoistamisohjeeseen<sup>236</sup> tai turvapaikkayksikön johtoryhmän (jory) linjauksiin<sup>237</sup>. Maastapoistamisohjeeseen tai joryn linjauksiin viitattiin haastattelujen kuluessa oma-aloitteisesti useissa erilaisissa kohdissa. Vaikuttaa siltä, että Maastapoistamisohje on muodostunut sellaiseksi avuksi ja lähteeksi, johon käsittelijä maahantulokieltoa harkitessaan ensimmäiseksi tur-

<sup>236</sup> Maahanmuuttovirasto 2015.

<sup>237</sup> Maahantulokieltoon liittyen erityisesti jory 2.9.2016 ja 9.9.2016.



vautuu. Muunlaisia lähteitä käytetään vastan sen jälkeen, kun Maastapoistamisohje ei ole antanut vastausta kysymykseen.

Se, että hallintoviranomaisessa turvaudutaan ensisijaisena lähteenä viranomaisen itsensä laatimaan materiaaliin ja ohjeistukseen ei kuitenkaan ole mitenkään poikkeuksellista. *Huhtanen* on väitöskirjassaan tullut samanlaisiin tuloksiin toimeentulotuesta päättämisen osalta. Hän on havainnut, että sosiaalilautakuntien toimeentulotukeen liittyvässä ratkaisukäytännössä ratkaisut perustuvat pitkälti hallinnollisiin ohjeisiin tai muuhun hallintokäytäntöön. Näin on, vaikka hallintokäytäntöä ei perinteisesti ole pidetty suomalaisessa oikeuskäytännössä itsenäisenä oikeuslähteenä.<sup>238</sup>

Tämä tutkielman puitteissa annetut vastaukset ja niistä kootut tulokset eivät näiltä osin ole kuitenkaan täysin verrannollisia Huhtasen tutkimuksen kanssa. Huhtanen on tutkinut päätöskäytäntöä, jolloin sosiaalilautakuntien vetoaminen hallinnollisiin ohjeisiin on käynyt ilmi päätösasiakirjoista. Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan ole tutkittu päätösdokumentteja. Virastossa hankkiman henkilökohtaisen kokemukseni myötä voin kuitenkin todeta, että päätöksissä ei viitata suoraan viranomaisen ohjeisiin, vaan ohjeet ovat vain apuna harkinnassa. Ohjeisiin viittaaminen piilotetaan esimerkiksi UlkL 146 §:n mukaiseen kokonaisharkintaan. Voidaan siis todeta, että käsittelijän harkinnassa hallinnollisilla ohjeilla on keskeinen rooli, vaikka se ei päätösasiakirjoista ilmi käykään.

Sen sijaan *Kotkaksen* ja *Kalliomaa-Puhan* kyselytutkimuksesta voidaan löytää tämän tutkielman kannalta rinnastettavampia tutkimustuloksia. Kyseisessä tutkimuksessa on tarkasteltu sitä, millaisiin lähteisiin Kelan etuuskäsittelijät perustavat päätöksensä. Kyselytutkimukseen ovat vastanneet Kelan etuuskäsittelijät oman arvionsa ja harkintansa mukaisesti. *Kotkas* ja *Kalliomaa-Puha* ovat tulleet tutkimuksensa tältä osin siihen tulokseen, että erilaiset keskuks-hallinnon ja paikallisten viranomaisten laatimat soveltamisohjeet ovat suuressa roolissa päätöksenteossa – harkinnassa tukeudutaan näihin voimakkaasti. *Kotkaksen* ja *Kalliomaa-Puhan* tutkimuksessa huomionarvoista on kuitenkin se, että etuusohjeiden valtakunnallisuudesta huolimatta käytännöt vaihtelevat eri toimipisteiden välillä.<sup>239</sup> Kuten Kelan etuusohjeet, ovat tutkielmassa viitatu Maahanmuuttoviraston ohjeet ja linjaukset valtakunnallisia, kaikki viraston toimipisteet kattavia. Tässä tutkielmassa haastattelut on kerätty Maahanmuuttoviraston yhden toimipisteen kahden eri tulosalueen työntekijöiltä. On siis todennäköistä, että turvapaikkayksikön muiden toimipisteiden käytäntöihin tutustumalla saataisiin maahantulokiellon

<sup>238</sup> Huhtanen 1994, s. 321 ss.

<sup>239</sup> Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, s. 208–210.

määräämisen käytännöistä ja siihen liittyvästä harkinnasta erilaisempia tuloksia, kuin mitä yhteen toimipisteeseen keskittymällä. Tällainen hypoteesi vaatisi tuekseen jatkotutkimusta.

Maastapoistamisohjeen ja muun sisäisen ohjeistuksen käyttämiselle harkinnan ensisijaisena lähteenä on kuitenkin perusteensa. Ohjeistus on kuitenkin ensisijaisesti rakennettu voimassa olevan lainsäädännön päälle, täydentämään ja tarkentamaan laissa olevia aukkoja. Tämä tarkoittaa, että kun käsittelijä tukeutuu Maastapoistamisohjeeseen, tukeutuu ja viittaa hän samalla lakiin, lainvalmisteluaineistoon, kansainvälisiin sopimuksiin ja oikeustapauksiin, oikeuslähdeopillisesti velvoittaviin ja toisaalta sallittuihinkin lähteisiin<sup>240</sup>, vaikka käsittelijä itse sitä ei tunnistaikaan. Viranomaisen ohjeet on laadittu nimenomaisesti ohjeeksi helpottamaan ja yksinkertaistamaan työntekoa – kaikkien käsittelijöiden ei ole tehokkuusnäkökulmasta tarkoituksenmukaista kerta toisensa jälkeen keksiä pyörää uudestaan – ja toisaalta yhtenäistämään käytäntöjä, sillä laissa ei ole säädetty juuri lainkaan maahantulokieltoon liittyvistä konkreettisista seikoista. Turvapaikkayksikön johtoryhmän pöytäkirjat taas ovat haastattelujen teon aikaan olleet tuorein ja periaatteessa ryhtiliikkeen omainen kannanotto havaintoihin siitä, että viraston linja maahantulokieltoharkinnan ja määräämisen suhteen ei ole ollut yhtenäinen. Tähän päätöskäytännön yhtenäisyyden rikkoutumiseen on varmasti osaltaan vaikuttanut se, että käsittelijöiden määrä on haastatteluihin nähden edeltävän vuoden aikana moninkertaistunut, eivätkä uudet käsittelijät ole ehtineet omaksua viraston linjaa.

#### *Maahantulokielto määrätään kokonaisina vuosina*

Haastatteluissa esitettiin viisi erilaista asteittain muuttuvaa rikosskenaariota, joiden kohdalla haastateltavat saivat arvioida sitä, millä tavoin he harkitsisivat maahantulokieltoa kussakin tilanteessa. Lisäksi pyydettiin arvioimaan maahantulokiellon pituutta. Maahantulokiellon pituutta arvioidessaan vastaajat puhuivat poikkeuksetta kokonaisista vuosista. Yksikään vastaajista ei harkinnut yhdessäkään kohtaa, että maahantulokieltoa voisi määrätä esimerkiksi kaksi ja puoli vuotta. Osa vastaajista myös mainitsi, että mikäli maahantulokieltoa tulisi määrättäväksi vain yksi vuosi, ei maahantulokieltoa Maastapoistamisohjeen mukaisesti<sup>241</sup> yleensä määrättäisi. Tällöin käytännössä kahden vuoden maahantulokielto on lyhyin, joka kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä määrätään.

<sup>240</sup> Ks. esim. Aarnio 2006, s. 292–292.

<sup>241</sup> Ks. Maahanmuuttovirasto 2015, s. 43. Ohjeessa todetaan: ”rangaistaviin tekoihin syyllistymiseen perustuvissa maastapoistamisissa maahantulokielto voidaan hallinnollisena seuraamuksena jättää myös määräämättä lievissä tapauksissa.”

Maahantulokiellon määräämistä ja viranomaisen harkintavaltaa rajatarkastusviranomaisen näkökulmasta on tutkinut *Liikavainio* vuonna 2012. Aineistona tutkimuksessa on käytetty viiden eri hallinto-oikeuden päätöksiä ulkomaalaisten valituksiin käännättämistä sekä käännättämistä ja maahantulokiellon määräämistä koskevissa asioissa. Aineistoon ei siis ole kuulunut karkottamisliitännäisiä päätöksiä. Aineisto on rajattu alkamaan ulkomaalaislain voimaantulosta 1.5.2004 päättyen 31.12.2011. Liikavainion tutkimuksen liiteaineiston tapaustiivistelmistä ilmenee, että tapauksissa, joissa hallinto-oikeus on lyhentänyt maahantulokieltoa alle kahteen vuoteen, on lyhentäminen perusteltu seuraavasti: Ensinnäkin siksi, että hallinto-oikeus on pitänyt siihenastista jo kärsittyä maahantulokieltoa riittävänä. Toisena perusteena on hallinto-oikeuden arvio siitä, että kokonaisharkinnan perusteella henkilöä ei ole tullut määrätä niin pitkään maahantulokieltoon kuin alun perin on määrätty. Kolmantena perusteena maahantulokiellon lyhentämiselle on ollut se, että osa alkuperäisistä käännätysperusteista on hallinto-oikeudessa kumottu. Aineistosta ilmenee lisäksi, että hallinto-oikeudet ovat pysyttäneet voimassa myös alun perin yhden vuoden mittaisiksi määritellyjä maahantulokieltoja, ja Kuopion hallinto-oikeus jopa yhden niinkin spesifisti kuin yhden vuoden ja neljän kuukauden pituiseksi määritellyn maahantulokiellon<sup>242</sup>. Tutkimuksessa esitetyistä tapausten lyhyistä kuvausteksteistä voidaan päätellä, että ainakin osa tapauksista on sellaisia, joissa maahantulokiellon on määrännyt poliisi tai rajatarkastusviranomainen, kuten silloin, kun maahantulokielto on määrätty rattijuopumuksen vuoksi maahan tulon yhteydessä.<sup>243</sup>

Maahanmuuttoviraston käytäntö vaikuttaa olevan se, että jos kohtuullisen maahantulokiellon pituuden katsottaisiin olevan vain vuoden mittainen, ei sitä määrättäisi. Sen tarkemmin tutustumatta poliisin tai rajatarkastusviranomaisen käytäntöihin maahantulokiellon määräämisestä, voidaan Liikavainion tutkimuksen aineistosta todeta, että poliisi ja rajatarkastusviranomainen määräävät myös alle kahden vuoden mittaisia maahantulokieltoja, joita on tuomioistuimissa myös lyhennetty. Ulkl 150.2 §:n mukaisesti, mikäli maahantulokielto määrätään määräajaksi, määrätään se enintään viideksi vuodeksi – vähimmäispituutta ei ole määritelty. Liikavainion aineistossa ei esiintynyt alle vuoden mittaisia maahantulokieltoja.

Maahanmuuttoviraston käytäntöjä Liikavainion tutkimukseen verrattaessa maahantulokiellon pituuden määräämisessä on siis eroavaisuuksia Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön sekä rajatarkastusviranomaisen että poliisin välillä. Asiaan toki vaikuttavat lainsäädännölliset erot, mutta myös se, että jälkimmäisissä on määrätty maahantulokieltoa myös muina kuin ko-

---

<sup>242</sup> Kuopion HaO 14.10.2008 t. 08/0603/1.

<sup>243</sup> Liikavainio 2012, s. 109–167: liitteet 1–5.

konaisina vuosina. Herää kysymys, voiko ulkomaalainen välttää maahantulokiellon kokonaan, mikäli hän sellaiseen tekoon syyllistyttyään, josta määrättäisiin alle kahden vuoden pituinen maahantulokielto, hakee kansainvälistä suojelua, jolloin asian käsittely siirtyy poliisilta tai rajatarkastusviranomaiselta Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi? Tarkoittaako Maastapoistamisohjeen kohta ”rangaistaviin tekoihin syyllistymiseen perustuvissa maastapoistamisissa maahantulokielto voidaan hallinnollisena seuraamuksena jättää myös määräämättä lievissä tapauksissa”<sup>244</sup> kuitenkin sitä, että kuvatun kaltaisiin tapauksiin on pyritty vastaamaan jo ennakolta, ja kansainvälisen suojelun hakeminen välttääkseen poliisin tai rajatarkastusviranomaisen määräämän maahantulokiellon ei kuitenkaan johda maahantulokiellon määräämättä jättämiseen? Kysymyksiin vastaaminen vaatisi jatkotutkimusta ja virastojen välisiin käytäntöihin tutustumista. Yhdenvertaisuussyistä virastojen välisten käytäntöjen tulisi kuitenkin olla keskenään sisäisesti ristiriidattomia.

Sille, miksi Maahanmuuttovirastossa ei aineiston perusteella määrätä alle kahden vuoden mittaisia maahantulokieltoja, ei ainakaan käytettävissä olleesta aineistosta ole löydettävissä sellaista perustetta. Voidaan kuitenkin päätellä, että alle yhden vuoden mittaisten maahantulokieltojen kohdalla kiellon järjellisyys ja käytännön vaikutukset jäisivät marginaalisiksi, sillä maahantulokielto alkaa juosta päätöspäivämäärästä<sup>245</sup>, mahdollisesta valitusprosessista huolimatta. Alle vuoden mittainen maahantulokielto saattaisi siis päättyä jo valitusprosessin aikana.

Sen sijaan havaittavissa ei ole mitään estettä sille, että maahantulokieltoja määrättäisiin esimerkiksi puolen vuoden tarkkuudella – tällöin voitaisiin huomioida paremmin erilaisiin tapauksiin vaikuttavat erityispiirteet. Kun liikutaan useiden vuosien pituisten maahantulokieltojen harkinnan alueella, ei viranomaisen näkökulmasta sillä, onko määrättävä maahantulokielto kolme vuotta ja yksi kuukausi ole käytännössä eroa tasan kolmen vuoden maahantulokiellon kanssa. Tämän vuoksi kuukauden tarkkuudella määrättävät maahantulokiellot eivät viranomaisnäkökulmasta vaikuta kovin mielekkäiltä. Sitä vastoin tälläkin pienellä erolla voi olla Suomeen tai Schengen-alueelle pyrkivän henkilön kannalta suuri merkitys. Joka tapauksessa maahantulokieltoon määrättävän kohdalla on suuri merkitys sillä, onko maahantulokielto kolmen vai neljän vuoden pituinen, jotka turvapaikkayksikön käytännössä vaikuttavat tällä hetkellä olevan käytettävissä olevat vaihtoehdot. Nähdäkseni tulisikin pohtia mahdollisuutta

---

<sup>244</sup> Maahanmuuttovirasto 2015, s. 43.

<sup>245</sup> Näin ainakin siinä tapauksessa, jos maahantulokieltoon määrätty henkilö suorittaa Suomessa vankeusrangaistusta. Maahanmuuttovirasto 2015, s. 30.

määrätä maahantulokielto esimerkiksi puolen vuoden tarkkuudella, jolloin suhteellisuusperiaate ja yksilöllinen päätöksenteko toteutuisivat paremmin ulkomaalaisen kannalta.

### *Kokonaisharkinta korostetussa asemassa*

Haastatelluille esitettiin useita kysymyksiä, joilla pyrittiin kartoittamaan sitä, millä tavalla he käyttävät harkintaa ja mitä he ymmärtävät kokonaisharkinnalla tarkoitettavan. Vaikka tämän harkinnan käyttämisen määrittäminen on ollut haastattelujen kantava ajatus jo haastattelujen rakenteenkin puolesta, esiintyi tapauskohtainen harkinta haastateltavien puheessa korostetussa asemassa myös silloin, kun puheenaiheena ei suoranaisesti ollut kokonaisharkinta. Näissä muissa haastattelun vaiheissa, joissa kokonaisharkinta nousi esiin, oli kyse kaikenlaisten mahdollisten hakijan elämään ja tapaukseen vaikuttavien tilanteiden arvioinnista. Esimerkiksi rikostapausten arvioinnin yhteydessä maahantulokieltoa ja sen pituutta määriteltäessä haastateltavat toivat itsenäisesti esiin, kuinka kokonaisharkinnalla ja muilla tapaukseen liittyvillä seikoilla olisi vaikutusta lopulliseen arvioon.

Vaikka kokonaisharkinta on abstrakti käsite ja aika häilyväinenkin, jokainen vastaaja osasi kuvailla, mitä itse ymmärtää kokonaisharkinnalla. Haastateltavien kuvailut menivät verrattain yksityiskohtaisellekin tasolle ja kokonaisharkintaan kerrottiin vaikuttavan sellaisiakin seikkoja, joita ei lakitekstissä mainita – tällaisia mahdollisia seikkoja olivat esimerkiksi hakijan kielitaito ja psyykkinen tila. Kokonaisharkintaan vaikuttavien seikkojen kirjoa pidettiin laajana, ja kuten eräs haastateltavista asian ilmaisi, kokonaisharkinnassa ”otetaan hänen [hakijan] elämä siinä auki”. Koska ulkomaalaislain kokonaisharkintaa käsittelevässä 146 §:ssä selkeästi ilmaistaan pykälässä lueteltujen harkinnassa huomioitavien asioiden olevan vain esimerkinomainen joukko, vaikuttaa kokonaisharkinta tältä osin toteutuvan turvapaikkayksikössä lainsäätäjän tarkoituksen mukaisesti.

Haastatteluaineiston perusteella vaikuttaa lisäksi siltä, että kokonaisharkintaa ei ajallisesti voi paikallistaa mihinkään yksittäiseen hetkeen. Kuten eräs haastateltava asian ilmaisee:

V: En mä missään vaiheessa pysähdy mun mielestä miettimään sitä että tässä vaiheessa nyt suoritan sen kokonaisharkinnan, vaan se tulee siinä alusta asti kun kirjoittaa sitä [pääöstä] ja muodostaa just sen kokonaiskuvan siitä henkilöstä ja ylipäättään siitä koko hänen tarinasta että millaiset taustat [hakijalla on] – –.

Kyseinen haastateltava yhdisti kokonaisharkinnan kuitenkin päätöksen kirjoittamisen tilanteeseen, jolloin päätöksen kirjoittamisen aloittamista ennen tapahtuneet asiat eivät muodostai-

si osaa kokonaisharkinnasta. Tilanne on varmastikin tämä, mikäli päätöksen kirjoittajana toimii eri henkilö kuin turvapaikkapuhuttelun hakijalle pitänyt henkilö, jolloin käsittelijän ensimmäinen kosketus hakijaan on tosiasiallisesti vasta siinä vaiheessa, kun tämä alkaa perehtyä hakijan tapaukseen päätöksen kirjoittamista varten. Niissä tapauksissa, joissa päätöksen kirjoittajana ja turvapaikkapuhuttelun pitäjänä toimii sama käsittelijä, saattaa tapauskohtainen kokonaisharkinta alkaa muodostua jo ennen päätöksen kirjoittamisen aloittamista. Kokonaisharkinnan ajallinen määrittäminen on mielenkiintoista siksi, jotta voitaisiin määrittää, milloin maahantulokieltoasia tosiasiaassa tulee vireille.

Vaikka kokonaisharkinta onkin korostetussa asemassa päätöksenteossa, sitä ei maahantulokiellon yhteydessä tehdä hakijan eduksi – tosin ei myöskään hakijaa vastaan. Tässä kohtaa maahantulokieltoon liittyvä harkinta eroaa Kelassa tehtävästä päätösharkinnasta, jossa viranomaisen omiin ohjeisiin perustuen on ensisijaisesti valittava useammasta lainmukaisesta ratkaisuvaihtoehdosta asiakkaalle edullisin, mistä *Kotkaksen* ja *Kalliomaa-Puhan* tutkimuksen mukaan päätöksentekijät tuntevat olevan hyvin perillä<sup>246</sup>. Vastaavaa hakijalle edullisimman vaihtoehdon valitsemisen ohjetta ei ole havaittavissa maahantulokiellon määrittämisen käytännöissä Maahanmuuttovirastossa. Yksi haastateltava pohti kuitenkin, tulisiko benefit of the doubt -periaatetta<sup>247</sup> soveltaa myös maahantulokiellon määrittämiseen.

### *Tiedonhaku sirpaleista ja tietojärjestelmille alistettua*

Turvapaikkayksikössä päätöksentekoprosessiin kuului paljon tiedonhakua sekä tarkistamista. Kaikki käytettävissä oleva tieto oli lähtökohtaisesti sähköisessä muodossa ja jokaisen virkamiehen käytössä oli useita eri tietokantoja ja rekistereitä, Internet-selaimen lisäksi. Ulkomalaisasioiden sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä (UMA) oli yksi tärkeimpiä turvapaikkayksikön virkamiehen työkaluja. Toinen keskeinen informaation jakamisen alusta turvapaikkayksikössä oli viraston yhteinen verkkolevy, niin kutsuttu Y-asema, jolle kerättiin koulutusmateriaali, päätösmallit, ajankohtainen yleinen maatieto suurimmista hakijamaista sekä tehtyjä turvapaikkapäätöksiä. Viimeisen funktio oli olla mallina muille päätöksille ja edistää viraston yhdenmukaista päätöskäytäntöä.

Vaikka teknologia sekä nopeuttaa että yksinkertaistaa asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa, ei se silti tee autuaaksi. Päätöksenteossa tarvittavan tiedon löytämiseen tai sen tarkkuuteen liittyi

<sup>246</sup> Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, s. 224.

<sup>247</sup> Benefit of the doubt -periaatteella tarkoitetaan, että epäselvissä tapauksissa asia ratkaistaan hakijan eduksi. Ks. esim. Similä 2018, s. 337–338.

haastateltavien mukaan ongelmia. Tällaista puhetta esiintyi kaikilla muilla haastateltavilla, paitsi haastattelussa 6, jossa haastateltavalla oli yli kymmenen vuoden työkokemus, eli pidempi kuin muilla. Haastateltava 6 peilasi tiedon saatavuuden nykytilannetta aikaisempiin aikoihin, jolloin esimerkiksi viranomaisten välinen yhteistyö on ollut haastatteluhetken tilannetta kankeampaa. Haastateltava 6 toimii myös esimiesasemassa ja ratkaisijana hänelle esitellyissä tapauksissa, jolloin hänen tehtävänkuvaansa ei kuulu pääsääntöisesti esittelijän tehtäviin kuuluvaa tiedon etsimistä, minkä vuoksi tiedon löytämisen vaikeudet eivät samalla tavalla koskettaneet häntä kuin vähemmän aikaa virassa olleita tai esittelijänä toimivia henkilöitä.

Tietojärjestelmät on luotu omana aikanaan, ja ne toimivat vain sillä tavalla kuin ne on laadittu toimimaan. Niin oikeuspohja – pykälien maailma – kuin viraston sisäiset käytänteet on sullottu tietojärjestelmiin, jotka eivät aina välttämättä vastaa käyttäjän tarvetta, ainakaan optimaalisesti. Tietojärjestelmien kankeus näkyy hakutoimintojen kankeudessa. Kun hakutoiminnot eivät palvele päätöksentekijää, vaikeutuu harkinnassa käytettävän verrokkiaineiston löytäminen. Tiedon löytäminen on siis haastavaa silloinkin, kun sitä on olemassa. Koska hallinnointi on sullottu järjestelmään, ei se palvele hallinnossa toimivaa tahoa parhaalla mahdollisella tavalla. Tiedonhaun ongelmallisuuden moninaisuus näkyy esimerkiksi seuraavassa katkelmassa:

V: – – olisi hyvä jos olisi paremmat tiedonhakumenetelmät tai jotenkin sillain että pystyisi paremmin sitä päätöskäytäntöä seuraamaan ja pystyisi päätöskäytännöstä etsimään vähän sitä ... linjaa tai ohjeistusta koska – – siinä harkintavallassa olisi mielestäni erittäin tärkeää että ... olisi helposti löydettävissä vastaavanlaisia tapauksia jotta niitä pystyisi sitten vertailemaan keskenään – – päätöskäytännön ... löytäminen ei ole aina ihan helppoa ja – – se että päätöskäytäntö on se sitten maahantulokiellon määräämisessä tai jossakin muussa niin on ollut jo vuosia sellainen asia, mihin on toivottu parannusta ja sitä kyllä on myöskin kehitetty ja ymmärtäisin että tähän ehkä on uudessa UMA-järjestelmässä myöskin tulossa jonkinäköistä parannusta asiasanojen ynnä muiden myötä mutta että ... että kun ne päätökset joista voisi vähän hakea sitä vertailua niin ovat kuitenkin sanoisinko en nyt ehkä hajallaan mutta ne on vaikeasti löydettävissä, kun ne yleensä keskittyvät siihen itse substanssiasiaan tai se hakutoiminto jos sellaista on, niin se on luotu niin että et sun täytyy etsiä sen substanssin kautta sitä, niin tuon maahantulokiellon osalta on vaikea löytää verrokkiaineistoa.

Otteessa viitattiin erityisesti UMA-järjestelmään, jolle toteutettiin versionkehitystä juuri haastattelujen laatimisen aikaan. UMA ei kuitenkaan ollut ainoa haastatteluissa mainittu kohde, jonka käyttäminen tiedonhaussa koettiin hankalaksi. Myöskään Y-asemalle tallennetusta päätöskäytännöstä ei voida helposti paikallistaa maahantulokiellon harkinnan kannalta oleellista verrokkiaineistoa:

V: – – ne päätökset, kun ne tallennetaan, niin nehän menee sinne Y-asemalle – – ei siellä ole sellaista kansiota kuin maahantulokiellot, että on tosi vaikea semmosta vertailumateriaalia löytää ja ihan mahdotonta koota semmosta että – – millaisia vastavissa tapauksissa on annettu, miten pitkiä maahantulokieltoja esimerkiksi tai että onko tämmösestä annettu maahantulokieltoa, se on tosi vaikea seurata sitä yleistä linjaa koska – – keskitettynä ei löydä tavallaan mistään niitä vertailukohtia – –.

Tietojärjestelmien kankeuteen liittyi myös sellainen aspekti, että niistä oli paikallistettavissa vain sellaiset päätökset, joissa maahantulokielto on määrätty. Päätökset, joissa maahantulokieltoa on harkittu, mutta se on lopulta jätetty määräämättä, ei dokumentoitu millään tavalla. Vaikka käsittelijä olisikin sattunut löytämään päätöksen, jossa on viitteitä maahantulokiellon harkitsemisesta, ei päätöksessä kuitenkaan olisi perusteltu sitä, miksi maahantulokielto on jätetty määräämättä.

V: – – sitä ei tiedä tavallaan että millaisissa tapauksissa sitä [maahantulokieltoa] määrätään ja millaisissa ei, kun jos lukee noita valmiita päätöksiä, niin niissä joissa on tehty rikoksia mutta ei ole määrätty maahantulokieltoa niin sitä [perustetta määräämättä jättämiselle] ei tiedä ollenkaan ... koska sitä ei ole avattu koko päätökseen – –.

Tämä havainto liittyy tietojärjestelmien ohella myös organisaation toimintatapoihin – sellaisiin tapauksiin, joissa maahantulokieltoa on vain harkittu, ei kiinnitetä erityistä huomiota. Aiheeseen palataan tarkemmin alaluvussa 5.1.

Tietojärjestelmät eivät kuitenkaan ole ainoa informaation hankkimiseen liittyvä asia, joka vaikuttaa viranomaisen harkintaan ja päätöksentekoon. Käytettävissä olevalla ohjeistuksella on myös oma vaikutuksensa päätösharkinnassa. Haastattelussa esiintyi kuitenkin havaintoja siitä, että ohjeistus ei ole välttämättä tarpeeksi tarkkaa. Maastapoistamisohjeessa ei esimerkiksi käsitelty laisinkaan sitä, miten tulee suhtautua tapaukseen, jossa hakijalla on paljon rikostaustaa.

V: No ehkä sitä Maastapoistamisohjetta mikä toimii ainakin esittelijöille semmosena ohjenuorana voisi ehkä selkeyttää tiettyjen kumulatiivisten seikkojen kohdalta, esim. jos on paljon näpistyksiä, niin miten sellaista arvioidaan. Että Maastapoistamisohjeessa ei huomioida niitä sitten tarpeeksi tarkkaan.

Ohjeistukseen ja organisaation toimintatapoihin liittyi myös informaatiotulva ja tiedon laadukkaan hallinnoinnin puute yhdistettynä tähän informaatiotulvaan. Seuraavassa katkelmassa on esitetty kaksikin informaation hallinnointiin liittyvää havaintoa, jotka vaikeuttavat maahantulokieltoon liittyvää harkintaa ja päätöksentekoa. Vaikka informaatiota olisi löydettävissä Y-asemalta, sieltä ei oltu välttämättä poistettu vanhentunutta tietoa. Y-asemaa ei hallinnoitu keskitetysti, jolloin vaaraksi muodostui vanhentuneen materiaalin, kuten linjausten, käyttämi-



nen päätöksenteossa. Toisaalta Y-asema ei ollut ainoa informaationlähde, vaan detaljitason kommentteja saatettiin tuoda julkisesti esiin ja koko yksikön sovellettavaksi esimerkiksi sähköpostin välityksellä, kuitenkin lisäämättä tätä uutta tietoa tai linjausta samaan paikkaan muun informaation kanssa. Kuten haastateltava viimeiseksi toteaa, eivät tiedonhaun ongelmat liittyneet ainoastaan maahantulokiellon määrittämiseen, vaan myös moniin muihin työn tekemisen yksityiskohtiin.

V: – – ne linjaukset ois silleen että sun ei tarvis arvailla et mikä niistä on se uusin ja (naurahdus) että sä heti tietäisit – – sinne [Y-asemalle] jätettäisiin vaan se voimassa oleva [linjaus] – – jos tulee jotain ... yksityiskohtaista tietoa joka liittyy siihen että miten kannattaisi ja mitä pitäisi ottaa huomioon niin sä et välttämättä löydä sitä sitten tavallaan samasta paikasta – – jos siihen vaikka [Maastapoistamis-]ohjeeseen on tullutkin [päivitystä] – – niin se ei vaan välttämättä löydy sieltä, että se on jossain sähköpostissa, jossa sitä asiaa on kommentoitu, niin se on ehkä se suurin ongelma minkä mä oon kokenut, mutta se nyt on jo liittynyt moneen muuhunkin kuin tähän maahantulo-kieltoon.

Tiedonhakuun ja tiedon käyttämiseen päätöksenteossa vaikuttaa myös Maahanmuuttoviraston ulkopuolisia tekijöitä. Tapauksissa, joissa hakija on tehnyt rikoksia, käsitellään poliisin laatimia rikos- ja tapahtumailmoituksia, sekä mahdollisesti muuta poliisin laatimaa aineistoa.

V: – – aika paljon ollaan kuitenkin poliisin – – tietojen varassa ja sitten se yhteydenpito sinne poliisiin ei aina ole ihan helppoa ja yksinkertaista – – joskus niistä [poliisin asiakirjoissa] on kirjattu silleen johdonmukaisesti ja joskus taas on semmoisia vähän että jää epäselväksi siitä ilmoituksesta että onko tämä nyt, et sitten joudutaan soittamaan että – – onko tässä vielä asia vireillä vai onko tää tutkinta lopetettu, että ehkä semmoset tiedonkulkuun, just niihin rikoksiin nimenomaan liittyen niin on aika hankala välillä saada, että joutuu sit- ja ylipäättään jos niitä [poliisin tutkintailmoituksia] haluaa käyttää niin sittenhän pitäisi periaatteessa aina kysyä lupa tutkinnanjohtajalta ja kommunikaatio muiden viranomaisten kanssa on vähän ehkä joskus hidasta ja työlästä – –.

Tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat viranomaistoiminnassa eivät kuitenkaan ole Maahanmuuttoviraston yksinoikeus: samankaltaisia havaintoja on tehty myös sosiaaliturvaan liittyvän päätöksenteon parissa, jossa tietojärjestelmien toimivuudella on nähty olevan olennainen vaikutus viranomaisen harkintaan. Järjestelmien rakenteet ja sisällöt ohjaavat harkintaa esimerkiksi vaikuttamalla siihen, millaista tietoa järjestelmiin tallennetaan ja mikä tieto jää pois, sekä missä järjestyksessä tieto päätöksentekijälle tarjotaan.<sup>248</sup> Turvapaikkayksikön kohdalla

---

<sup>248</sup> Kalliomaa-Puha et al. 2014, s. 9.

riski tietojärjestelmäohjautuvasta viranomaistoiminnasta on sama kuin sosiaaliturvan parissa: päätöksenteossa ei ehkä käytetä kaikkea päätöksenteon kannalta olennaista tietoa.<sup>249</sup>

#### 4.2.2 Organisaatiokulttuuriin liittyviä havaintoja

##### *Organisaation byrokraattisuus – postbyrokraattisuus?*

Kussakin työyhteisössä on omanlaisensa ammatti- tai organisaatiokulttuuri. Vaikka työ- tai virkatehtävien kohteena olisivatkin oikeudelliset asiat ja organisaatiossa toimivat henkilöt olisivat oikeudellisia asiantuntijoita, vaihtelevat työtä ohjaavien periaatteiden painoarvo ammattista ja tehtävästä toiseen.<sup>250</sup> Organisaation kulttuurilla saattaa olla oma vaikutuksensa päätöksenteolle ja sille, miten organisaation toimintaa toteutetaan.<sup>251</sup>

Turvapaikkayksikön organisaatiosta on selkeästi havaittavissa hierarkkisuus. Esimiehen ja myös (kokeneempien) kollegojen mielipiteitä kuunnellaan ja näiden ohjeita noudatetaan. Kukaan haastatelluista ei maininnut missään vaiheessa haastatteluja koskaan jättäneensä eriävää mielipidettä esittelemänsä päätöksen ratkaisusta. Tätä ei toki haastattelussa suoraan kysytty, mutta haastattelussa kysyttiin kuitenkin esimerkiksi siitä, onko käsittelijä ollut eri mieltä Maahanmuuttoviraston linjauksen tai lainsäädännön kanssa. Vaikuttaa siltä, että päätöksiä laaditaan turvapaikkayksikössä konsensusmiehellä, jossa esittelijän mielipide mukautetaan ratkaisijan mielipiteeseen. On toki mahdollista, että mielipide- ja harkintaerojen ollessa päätöksen suhteen niin oleellisia, että esittelijä ja ratkaisija ovat eri mieltä lopputuloksesta, toimivat asiassa esittelijänä ja ratkaisijana sellaiset henkilöt, joiden näkemykset ratkaisusta ovat lähempänä toisiaan.

Hierarkia näkyy päätöksenteon arkirealismissa erityisesti silloin, kun on kyse uusista työntekijöistä: joku muu, kokeneempi kollega sanoo, mikä on tapauksen lopputulos, eikä sitä välttämättä kyseenalaisteta laisinkaan. Ja vaikka kyseenalaistettaisiinkin, tehdään silti siten, miten tiiminvetäjä tai muu vanhempi kollega on neuvonut – siitäkin huolimatta, että päätös allekirjoitetaan omalla nimellä. Seuraavassa otteessa haastateltu henkilö on toiminut virastossa alle kaksi vuotta.

---

<sup>249</sup> Vrt. Kalliomaa-Puha et al. 2014, s. 9.

<sup>250</sup> Korkea-aho & Leino-Sandberg 2017, s. 1039.

<sup>251</sup> Alvesalo 2012, s. 180.

K: Silloin kun sen raukeamispäätöksen olet tehnyt, niin oliko sulla silloin jotain lähteitä tai apuja jostain ulkopuolelta missä sä pohdit sitä vai oliko toi vain semmonen ... itse harkittu?

V: Se oli vaan semmonen että mitä tiiminvetäjä sano, suunnilleen mitä kirjoitetaan ja miten perustellaan, että ei siihen itse tarvinnut käyttää kauheasti omia aivoja.

K: Onko ollut muita tapauksia missä tiiminvetäjä on sitten oikeastaan vain sanonut että miten tämä tehdään ja perustellaan?

V: No on ollut pari tapausta – – yksi tapaus jossa oli lievä pahoinpitely ja sitten kun kysyin tiiminvetäjältä niin se ei ollut tarpeeksi vakava, että pitäisi määrätä maahantulo-  
lokielto.

Tiiminvetäjä oli turvapaikkayksikön organisaatiossa lähin ja ensisijainen perehdyttäjä, ja tiiminvetäjä usein myös toimi ratkaisijana oman tiimensä jäsenten päätösesitysten kohdalla. Siinänsä on kuitenkin luonnollista, että kokeneempi kollega ohjeistaa viraston linjan hahmottamisessa. Uudelle tai uudehkolle työntekijälle ei ole voinut muodostua vielä kuvaa kaikista päätöksenteon yksityiskohdista. Ohjeistamalla turvataan osaltaan yhdenvertainen päätöksenteko.

Kun tarkastelee haastatteluja, herää kysymys, ollaanko Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä aidosti siirrytty postbyrokraattiseen maailmaan substanssityön osalta, vai edustaako organisaatio toimintamalleiltaan edelleen pikemminkin weberiläistä byrokratiaa. Vaikuttaisi siltä, että vaikka turvapaikkayksikössä on postbyrokraattisia piirteitä esimerkiksi siitä syystä, että tuloksen tekemistä korostetaan, on tapausten käsitteleminen yhä ylhäältä päin ohjautuvaa ja jonkun muun tahon laatimiin ohjeisiin perustuvaa. Asiantuntijuus, joka voisi käsittelijän työssä näkyä, koska substanssityö perustuu vahvasti harkinnalle ja oikeuden ulkopuoliselle aineistolle, ei näy mitenkään korostetusti työssä itsessään. Hierarkkisuus johtaa siihen, että asiantuntijuus ei asu yksittäisissä virkamiehissä. Asiantuntijuus asuu niissä henkilöissä, jotka kirjoittavat ohjeet ja laativat linjaukset. Näitä ohjeita ja linjauksia virkamiehet noudattavat kuuliaisesti, siitäkin huolimatta, että heidän omat näkemyksensä poikkeaisivat näistä ohjeista. Toisaalta näihin ohjeisiin halutaan tukeutua, ja oikeastaan haluttaisiin tukeutua vielä entistä enemmän: kuten edellä on tullut esille, esiintyy haastatteluaineistossa puhetta siitä, että ohjeita voisi entisestään täsmentää ja niitä voisi olla enemmän.

Turvapaikkayksikön organisaatiokulttuuri vaikuttaa edustavan siis substanssityön osalta edelleen weberiläistä byrokratiaa. Ei toki ole varsinaisesti yllättävää, että hallintoviranomaisen toiminta näyttäytyy byrokraattisena. Hallinnossa oleellista on menettelysäännösten noudatta-

minen, ja ”menettelysäännöksistä johtuen byrokratia on julkisen hallinnon liittolainen”<sup>252</sup>. Byrokraattisuus on siis tietyllä tavalla julkiseen hallintoon sisään rakennettua.

Byrokraattisuuteen vaikuttaa myös se, millä tavalla organisaation rakenne on järjestetty: substanssityön osalta esimies-alaissuhteet ovat turvapaikkayksikössä melko selkeitä. Vaikka tiiminvetäjä ei varsinaisesti olekaan esimiessuhteessa tiimensä jäseniin, tunnutaan tähän suhtautuvan ainakin substanssityön osalta kuin esimieheen tai vähintäänkin auktoriteettiin. Näin esimerkiksi seuraavassa katkelmassa, jossa haastateltavana on alle kaksi vuotta virastossa toiminut henkilö:

K: Noin yleisluontoisesti mitkä tai minkälaiset asiat sua ohjaa harkintavallan käytössä?

V: No tietysti laki- ulkomaalaislaki ohjaa ja nämä Migrin ohjeistukset ohjaa ja tiiminvetäjä joka ratkoo niin ohjaa – –.

Katkelmasta on havaittavissa myös aiemmin tutkielmassa esitetty ohjeuskovaisuus – Maastapoistamisohje ja muut ohjeistukset ovat korostetussa asemassa päätöksenteossa käytettävien lähteiden joukossa.

Byrokraattisuus sisältää ajatuksen ohjeiden noudattamisesta, ja turvapaikkayksikön kontekstissa näiksi ohjeiksi voidaan lukea oikeuslähteet kaikkienensa. Koska oikeuslähteet, niiden noudattaminen ja mukaan toimiminen määrittävät vahvasti tehtävien hoitamista, voidaan organisaation kulttuuria kuvata legalistiseksi.

### *Organisaatiokulttuurin määrittäjänä legalismi*

Haastateltavien harkintaa määrittävät vastausten perusteella lain säännökset ja muu päätöksenteon kannalta oleellinen materiaali kuten tuomioistuinten ratkaisut ja jo edellä esitellyt viraston ohjeistukset. Näiden ohella haastateltavilla näyttää olevan pyrkimys esittely- ja ratkaisutoiminnassaan oikeudenmukaiseen lopputulokseen, lainmukaisuuden merkityksessä. Toisaalta haastateltavilla esiintyi joitain ajatuksia siitä, että pyrkimyksenä olisi moraalinen oikeudenmukaisuus, mutta tällainen ajattelu yhdistyi pikemminkin kokonaisharkintaan, esimerkiksi silloin, kun pohdittiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen kynnyksen ylittymistä. Moraalinen oikeudenmukaisuus taas yhdistyy kohtuullisuuteen, joka ilmentää suhteellisuusperiaatetta:

---

<sup>252</sup> Heuru 2003, s. 333.

V: No ehkä semmoinen tasapuolisuus ja, että suunnilleen samanlaisissa tapauksissa tehdään samanlaiset päätökset, sitten semmoinen ehkä kohtuullisuus että niinkun, ei älyttömän pitkää maahantulokieltoa pienestä rikoksesta tai myöskään toisin päin, ja sitten, just tollein kohtuullisuus, oikeudenmukaisuus.

Siellä, missä esiintyy siis viitteitä moraaliseen oikeudenmukaisuuteen pyrkimisestä, voidaan nämäkin viitteet yhdistää oikeuslähdeopillisesti oikeusperiaatteisiin ja niiden toteutumisen ta-voitteluun päätöksenteossa: legalismi tavoitetaan myös tästä näkökulmasta.

Eräs aineistosta esiin nouseva legalismista kertova piirre on aktiivinen selvittämismentaliteetti: vaikka tapauksessa olisi aluksi epäselvää, tuleeko maahantulokielto määrätä vai ei, ja mikäli kyllä, niin minkä pituisena, ei päätöksen lopputulosta arvota tai haarukoida summamutikassa. Haastattelujen perusteella maahantulokieltopäätökseen panostetaan aidosti, mahdollisimman oikean lopputuloksen saavuttamiseksi. Maahantulokiellon määrittämiseen suhtaudutaan vakavasti, ja mikäli ensimmäinen käytetty lähde ei anna vastausta tai apua harkinnassa siihen, millainen lopputulos olisi tässä tapauksessa oikeanlainen, jatketaan lähteiden etsimistä ja läpikäymistä.

Aktiivinen selvittämismentaliteetti on seurausta yhdenvertaisen päätöksenteon tavoittelusta. Yhdenvertaisuus määrittää legalismia turvapaikkayksikössä vahvasti, ja pyrkimys yhdenvertaisuuteen onkin osa hallinnon legalismia. Oikeudenmukaisuutta ylipäätään voidaan tarkastella esimerkiksi muodollisesta näkökulmasta, jolloin määrittävänä tekijänä on yhdenvertaisuus, tai materiaalisesta näkökulmasta, jota määrittää päätöksen oikeellisuus<sup>253</sup>. Nämä kaksi näkökulmaa lomittuvat yhteen turvapaikkayksikön päätöksenteossa ja siihen liittyvässä harkinnassa, ja vieläpä siten, että legalismi, päätöksen oikeellisuus, pitää yhdenvertaisuuden sisällään. Siispä *Koivisto*a mukaillen: maahantulokiellon määrittämisen yhteydessä yhdenvertainen hyvä = legalistinen hyvä<sup>254</sup>.

Yhdenvertaisuusperiaate on turvapaikkayksikössä sisäistetty ja upotettu virkamiesten selkärankaan. Yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen on virkamiesten sisäinen pyrkimys, jolla pyritään turvaamaan myös päätöksenteon oikeudenmukaisuus. Kukin virkamies noudattaa yhdenvertaisuusperiaatetta kuitenkin vain niin pitkälle kuin on tietojensa puolesta sitä kykeneväinen noudattamaan: kullakin virkamiehellä on oma subjektiivinen käsityksensä siitä, mikä on viraston linja, eli mikä on yhdenvertainen lopputulos. Koska yhdenvertaisesta linjasta ei ole turvapaikkayksikössä absoluuttista käsitystä, esiintyy harkinnan lopputuloksissa eroavaisuuksia. Tähän palataan tarkemmin viidennessä luvussa.

<sup>253</sup> Koivisto 2011, s. 288.

<sup>254</sup> Vrt. Koivisto 2011, s. 293.

Toisaalta haastatteluissa korostetaan myös yksilöllistä harkintaa jokaisen tapauksen kohdalla, mikä sekin on osa legalismia. Kuten edellä on todettu, kokonaisharkinta on päätöksenteossa korostetussa asemassa. Yksilölliseen harkintaan kuuluu, että päätöstä tehdessä käydään läpi hakijan elämäntilanne kokonaisuudessaan. Tämä aiheuttaa ristipaineita harkinnassa: siinä missä tapauksia tulee käsitellä yhdenvertaisesti, tulee niitä samalla käsitellä yksilöllisesti. Vaikka sekä yhdenvertaisuus että yksilöllinen harkinta kumpikin omalla tavallaan ilmentävät legalismia, joutuu viranomaisen punnitsemaan kussakin tapauksessa näiden kahden vaakakupin välillä.

Turvapaikkayksikön organisaatiokulttuuria määrittävät siis vahvasti oikeuden ja ohjeiden noudattaminen. Jotta näiden noudattaminen olisi mahdollista, on organisaation kulttuurin oltava luonteeltaan kuuliainen.

### *Organisaatiokulttuurin määrittäjänä kuuliaisuus*

Virkamieslain (750/1994) 14.1 §:n mukaisesti virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Tämän on myös noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Tärkeää on kuitenkin erottaa toisistaan työnjohtoa ja työnvalvontaa koskevat määräykset, eli virkakäskyt sekä ohjeet: vain ensimmäisen noudattamatta jättäminen on virkavirhe. Ohjeiden noudattaminen ei sen sijaan kuulu oikeudellisesti arvioituna virkavelvollisuuksiin, tai ainakaan pelkästään ohjeen noudattamatta jättäminen ei aiheuta virkavelvollisuuksien rikkomista.<sup>255</sup> Virkamiehen velvollisuuksiin kuuluu siis jo lain nojalla tietynlaista kuuliaisuutta – vähintäänkin virkamiehen on noudatettava virkamääräyksiä. Virkamiehen voi kuitenkin olla vaikea erottaa sitä, milloin kyse on määräyksestä ja milloin ohjeesta. Työnjohto- tai työnvalvontamääräys voi nimittäin olla yksittäistapauksellisten määräysten ohella muodoltaan ja soveltamisalaltaan yleinen normi, kuten työjärjestys, viraston sisäinen pysyvääismääräys, ohje- tai johtosääntö tai muu yleinen määräys, joka voidaan antaa niin suullisesti kuin kirjallisesti. Samoin virkamiehelle voidaan antaa erilaisia ohjeita, kuten toimintasuosituksia tai menettelytapaohjeita.<sup>256</sup>

Työnjohto- ja työnvalvontamääräysten noudattamisvelvollisuuteen liittyy lisäksi hallinnon sisäisen lojaalisuuden vaatimus, jota voidaan kuvata virkamiesmoraalin ja hyvän hallintotavan piiriin kuuluvaksi tulkintaperiaatteeksi. Oikeusnormeilla ei ole suoranaisesti säännelty

<sup>255</sup> Bruun et al. 1995, s. 144–145.

<sup>256</sup> Bruun et al. 1995, s. 144.

virkamiesmoraalia tai hyvää hallintotapaa. Eri aikakausina virkamiesmoraalia ovat määrittäneet erilaiset asiat, kuten kuuliaisuus esivaltaa kohtaan, esteellisyys- ja lahjomattomuusnäkökulmat sekä objektiivisuuden, puolueettomuuden ja uskottavuuden vaatimukset.<sup>257</sup>

Virkamiehen ominaisuutena kuuliaisuus ei siis ole mitenkään uusi ilmiö, vaan se on yksi virkamieheyden historiallisista ominaisuuksista. Alun perin kuuliaisuus on kohdistunut hallitsijaan – kuninkaaseen, keisariin – myöhemmin kuuliaisuus on kohdistunut kansakuntaan, valtion ja lakiin. Jälkimmäiseen tilanteeseen tosin sisältyy lisäksi lojaalisuus esimiestä kohtaan, mikä johtaa vertikaalisiin komentoketjuihin hallinnossa.<sup>258</sup> Turvapaikkayksikkö ei tee poikkeusta tässä historiallisessa jatkumossa – haastattelujen perusteella turvapaikkayksikön hallintokulttuuri näyttäytyy erittäin kuuliaisena. Kuuliaisuus ilmenee muun muassa siten, että omille mielipiteille ei anneta päätöksenteossa sijaa, jos niitä ylipäättään virkatehtäviin liittyen ilmenee. Myös silloin, kun omat mielipiteet ovat viraston toimintamalleista tai lainsäädännöstä eriäviä, toimitaan yhä viraston linjan ja lainsäädännön mukaisesti:

V: No sanotaan että ehkä joissakin tapauksissa kun mietitään lapsen etua niin ehkä oma henkilökohtainen mielipide on erilainen kun mikä on ehkä ollut sitten lainsäätäjällä, mutta sille ei mahda minkään, se vaan ei sitten oma henkilökohtainen mielipide siinä paljon paina.

Toinen haastateltava näkee ”itselliset”, ohjeista poikkeavat ajatukset jopa hyödyttöminä, turhina:

V: Ei kannata alkaa liikaa tässä viranomaistoiminnassa tuomaa niitä omia itsellisiä ajatuksia vaan pitää pyrkiä pidättäytymään siinä viranomaisen maailmassa ja koska se kumminkin pohjautuu se soveltamiskäytäntö ja soveltamisohjeet sitten lainsäädäntöön ja vallitsevaan oikeuskäytäntöön niin kyllä siinä on saatu haarukoitua aika hyvin että miten Suomessa on nähty tämä oikeustila. Koska ihan turhaa siellä on alkaa kenelläkään yksittäisellä ihmisellä pullikoimaan jotakin omia koska ei sillä ole mitään järkeä ... se on ihan hyödytöntä touhua koska ei se ole oikea tapa toimia.

Usko järjestelmään ja ohjeisiin on kova, sillä kukaan haastatelluista ei kyseenalaistanut ainaakaan mitenkään ilmiselvästi viraston toimintaa, linjauksia tai lainsäädäntöä. Haastatteluissa toki nousi esiin, että maahantulokielto ei ole varsinkaan pelkästään Suomeen kohdistuvana kovinkaan tehokas, mutta muunlaista järjestelmän kritiikkiä ei ollut havaittavissa. Samalla haastatteluissa vedottiin usein siihen, että toimintamalleja tai yksityiskohtia ei tarvitse muistaa ulkoa, sillä ne voi aina tarkistaa ohjeesta:

<sup>257</sup> Bruun et al 1995, s. 152–153.

<sup>258</sup> Tiihonen & Ylikangas 1992, s. 165–174.

V: Kannattaa katsoa taas sen meidän tablits [taulukko, Maastapoistamisohje], että mitä meillä seksuaalirikoksista siellä sanotaan, ei niitä ulkoa kannata kenenkään alkaa muistelemaan. Niin voisi kuvitella, että siellä jotakin on mainittu seksuaalirikoksista-kin.

Turvapaikkayksikön organisaation tapa on siis noudattaa ohjetta. Toisaalta, ongelmana on myös ohjeiden monitulkintaisuus, mikä aiheuttaa ohjeiden noudattamispyrkimyksestä huolimatta erilaisia lopputuloksia harkinnassa. Tästä aiheeseen palataan tarkemmin alaluvussa 5.2.

Kuuliaisuus turvapaikkayksikössä johtuneen osittain organisaation hierarkkisesta, byrokraattisesta toimintamallista. Vaikka virkamiehellä olisikin sovellettavaan vain ohje, eikä määräys, noudatetaan tätä ohjetta määräyksen tavoin. Viraston sisällä saattaa olla epäselvyyttä sen suhteen, millaiset linjaukset viraston sisällä on luokiteltavissa ohjeiksi ja millaiset määräyksiksi. Tämän vuoksi on mahdollista, että suurimpaan osaan ylhäältä päin tulevasta ohjeistuksestaakin suhtaudutaan varmuuden vuoksi määräyksenä.

Kuuliaisuus turvapaikkayksikön virkamiesten keskuudessa on tottelevaisuutta, mikä ilmenee ohjeiden orjallisena noudattamisena. Tottelevaisuus ohittaa päätöksenteossa asiantuntijuuden. Asiantuntijuus voidaan määritellä esimerkiksi ”jonkun asian paremmin tuntemiseksi ja tietämiseksi, jolloin asiantuntija asettuu selkeästi maallikon yläpuolelle ja erottuu maallikosta.” Asiantuntijuus ei kuitenkaan ole stabiilia tai yksilöllinen ominaisuus, vaan se on erilaisissa sosiaalisissa suhteissa syntyvää ja muuttuvaa<sup>259</sup>. Asiantuntijuus etäännyttää soveltavan tason yksittäisestä virkamiehestä siinä vaiheessa kun tämä tukeutuu ohjeeseen – toteutettavaksi tulee tuolloin ohjeen tai linjauksen laatijan asiantuntijuus. Samoin tapaukseen liittyvän yksilöllisen harkinnan tosiasiallisesti suorittaa tuolloin ohjeen laatija, ei asiaa käsittelevä virkamies. Äärimmäinen kuuliaisuus ohjeita kohtaan johtaa itsensä ulkoistamiseen harkinnasta ja henkiseen etäännyttämiseen päätöksenteosta. Seurauksena on kliinisyys.

Lastensuojelutyön kulttuuri, jonka toimintaympäristössä harkinta on tyypiltään saman tapaista kuin maahantulokiellon määräämisessä, näyttää 1990-luvulta alkaen juridisoituneen,<sup>260</sup> ja keskustelua on käyty esimerkiksi siitä, tulisiko lastensuojeluun liittyvät päätökset entistä useammin saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Samalla sosiaalityöntekijöiden asiantuntijuutta on kritisoitu ulkopuolelta.<sup>261</sup> Lastensuojelun kannalta kyseenalaista on se, ovatko juridiikka ja oikeusprosessit parhaita vastauksia yhteiskunnallisiin ongelmiin: pitäisikö lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa ja harkinnassa pikemminkin korostaa lastensuojelutyön

<sup>259</sup> Sinko 2004, s. 106.

<sup>260</sup> Ks. Sinko 2004, s. 56 ss.

<sup>261</sup> Ks. esim. Sinko 2004 sitaattit ja viitteet J. P. Roosiin sivuilla 109 ja 139.



asiantuntijuutta, eikä tukeutua tarkkoihin ohjeisiin ja tarkastuslistoihin?<sup>262</sup> Juridisoitumiseen liittyvien ohjeistusten käyttö edustaa nimittäin vain pinnallista osaamista<sup>263</sup>. Esitetyssä, lastensuojelun kohdalla konkretisoituvassa ilmiössä on kyse osittain samasta asiasta kuin nyt käsillä olevassa tutkielmassa maahantulokiellon harkinnasta ja turvapaikkayksikön organisatiokulttuurista: viraston maahantulokiellon määrittämiseen liittyvillä ohjeilla ja linjauksilla kaivennetaan käsittelijöiden asiantuntijuutta ja harkinta on tehty käsittelijän puolesta jossain korkeammalla tasolla. Turvapaikkayksikön tilanne eroaa lastensuojelutyöstä kuitenkin siten, että käsittelijät ovat tilanteeseen sangen tyytyväisiä: pikemminkin he kaipaisivat lisää ja tarkempaa ohjausta päätöksentekoon, kuin mitä haastatteluhetkellä on ollut käytettävissä.

### *Organisaatiokulttuurin määrittäjänä klinisyys*

Haastatellut vaikuttivat suhtautuvan hakemusten yksityiskohtiin ja esiin tuleviin maahantulokiellon perusteisiin pragmaattisesti ja kliinisesti<sup>264</sup> – rikoksia tapahtuu, ilmeisen perusteettomia hakemuksia tehdään, maahantulosäännöksiä yritetään kiertää. Hakijoiden tekemistä rikoksista puhuminen ei esimerkiksi herättänyt haastateluissa inhon tai vihan tunteita, ainaakaan ammatillisella tasolla – jos haastateltavalla oli yksityisiä ajatuksia tai suuttumuksen tunnetta, se suljettiin päätöksenteossa ulkopuolelle. Haastateluissa ei paria poikkeusta lukuun ottamatta esiintynyt omiin tunteisiin viittaavaa puhuntaa, mutta kun esiintyi, silloinkin vedottiin asian objektiiviseen käsittelyyn. Seuraavassa esimerkki yksittäisestä henkilökohtaisten tunteiden esiintymisestä:

V: – – mun pitäisi kyllä [maahantulokiellon pituutta arvioidessa] katsoa se Maastapoistamisohje myös ennen tai muuten se voi olla että tavallaan (naurahdus) nousee itsellä raivo pintaan ja sitten antaa sen liikaa vaikuttaa päätöksiin.

K: Onko sillä omalla varsinaisella raivolla näin yleisesti ottaen mitään ... tekemistä näiden sun, maahantulokieltoratkaisujen kanssa, tai sen miten sä maahantulokieltoa määrää, onko sillä tekemistä sen [raivon] kanssa?

V: E- ei kyllä silleen niinku ... ei kyllä yleensä, tai tosi harvoin – – tavallaan koen mitään tunteita jonkun tietyn tapauksen johdosta, että pitää yrittää vaan suhtautua asiaan, mutta sitten se on jotenkin niinku ... naisiin ja lapsiin kohdistuvat teot on semmosia ehkä mitkä enemmän itsellä vaikuttaa tunteisiin.

<sup>262</sup> Vrt. Sinko 2004 esim. 124–125.

<sup>263</sup> Sinko 2004, s. 110, viittaa teokseen Howe 1996.

<sup>264</sup> Kliinisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä vetäytyvyyttä, tunteettomuutta, itsensä etäännyttämistä.

Tässä tapauksessa käsittelijä siis tietoisesti tukeutuisi Maastapoistamisohjeeseen välttääkseen päätöksen tekemisen tunnereaktion perusteella. Käsittelijä pyrkii tarkastelemaan tapausta objektiivisesti ja analyttisesti tunnereaktiostaan huolimatta. Muita yhtä selkeitä tunnereaktioita haastatteluaineistossa ei esiinny.

Turvapaikkayksikön kulttuurin kliinisyyttä ilmentää sekin, että vaikka maahantulokielto määrätään, tunnistetaan, ettei se välttämättä ole loppujen lopuksi tosiasiallisilta vaikutuksiltaan kovin toimiva. Hakijalla voi voimassa olevasta maahantulokiellosta huolimatta silti tulla yhä uudestaan Suomeen ja esimerkiksi hakea turvapaikkaa. Asiaan suhtauduttiin eräässä haastattelussa jokseenkin kyynisesti:

V: – – siitä voitaisiin kyllä keskustella että kuinka toimiva se [maahantulokielto] on koska, jos se on ajateltu semmoiseksi että sillä olisi joku pelotusvaikutus niin se ei ainakaan tunnu toimivaan (naurahdus) – – mutta siihen nyt ei tietysti tarvitsekaan ottaa kantaa että onko se toimivaa – –.

Tässä lausumassa haastateltava etäännyttää itseään suuremmasta mittakaavasta: maahantulokielto määrätään, vaikka tiedossa olisi jo määräämisvaiheessa, että päätöksellä ei ole mitään merkitystä tosiasiallisen maailmantilan eli hakijan käyttäytymisen kannalta. Oma toimenkuva, päätöksentekoa, toteutetaan lain ja ohjeistusten mukaisesti, koneiston osana, koneiston ulkoisesta maailmasta välittämättä. Byrokratian rattaat pyörivät, vaikka byrokratian kohteena oleva ulkomaalainen ei edes välttämättä vaihdu. Tässä kohtaa konkretisoituu harvinaisen selkeästi ajatus Maahanmuuttoviraston tehtävästä ”ulkomaalaisen hallinnoijana”. Haastateltava ei puheessaan ongelman osoittamisesta huolimatta edes aidosti kritisoi tilannetta, vaan etäännyttää itsensä tälläkin tasolla päätöksenteosta. Kliinisyys ei siis kohdistu pelkästään hakijoihin, vaan myös itse järjestelmään.

Verrattaessa turvapaikkayksikön organisaation kulttuuria esimerkiksi sosiaalityöhön, korostuu kliinisyys tästäkin näkökulmasta: siinä missä sosiaalityössä pyritään jalkautumaan asiakkaiden pariin ja tulemaan asiakasta lähelle, pidetään turvapaikkayksikössä etäisyyttä hakijoihin niin fyysisessä mielessä kuin henkisellä tasolla. Toisin kuin sosiaalityössä, turvapaikka-asioissa virkamiehen ei tule toimia asiakkaansa ”asianajajana” eikä edistää huono-osaisten ryhmien etuja.<sup>265</sup> Turvapaikkayksikössä hakijoiden kanssa asiointi tapahtuu, kuulemista luukuun ottamatta, harvemmin suoraan hakijan itsensä kanssa, yleensä välikätenä on joko hakijan avustaja tai vastaanottokeskuksen työntekijä. Kuulemistilanteessakin viestintä hakijan kanssa tapahtuu lähtökohtaisesti tulkin välityksellä. Konkreettiset kuulemistilanteet sen sijaan

---

<sup>265</sup> Sosiaalityöntekijöiden ammattikulttuurista ks. Blomberg et al. 2014, s. 182–183.

on rakennettu niin, että ensisijaista on virkamiehen turvallisuus: hakijan ja virkamiehen välissä on pöytä ja virkamies istuu kuulemisessa siten, että tilasta poistuminen on nopeaa. Jo näillä fyysisillä asetelmilla luodaan siis etäisyyttä turvapaikanhakijaan.

Kliinisyys organisaatiokulttuurin määrittävänä tekijänä mahdollistuu myös sillä, että on olemassa erilaisia ohjeita ja linjauksia, joita päätöksenteossa käytetään apuna – itsensä on mahdollista ja helppoakin erottaa tai etäännyttää tekemistään päätöksistä, sillä tekemänsä päätökset ja niiden sisältämän harkinnan voi perustella niin itselleen kuin muillekin tahoille jonkun muun tekemillä valinnoilla tai harkinnalla. Erilaisia yhdenvertaiseen päätöksentekoon tähtääviä ohjeita on laadittu osaltaan siitä syystä, että yksittäisen virkamiehen moraalikäsitys vaikuttaisi päätöksenteossa mahdollisimman vähän. Hierarkkinen ja byrokraattinen organisaatiomalli tuovat oman lisänsä kliinisyyteen: byrokraattisuus itsessään johtaa tietynlaiseen itsensä etäännyttämiseen päätöksenteon kohteesta.

## 5 Erityisiä huomioita harkinnasta

Tässä luvussa tuon esiin omia havaintojani Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön toimintatavoista ja organisaation kulttuurista vuonna 2016. Nostan esiin muutaman epäkohdan, jotka vaikuttavat maahantulokieltopäätöksen yhteydessä käytettävään harkintaan. Haen toisinaan tukea havainnoilleni haastatteluaineistosta, jota on esitelty ja analysoitu tarkemmin luvussa 4. Kun luvussa 4 on etsitty aineistosta haastatteluille yhteisiä tai toistuvia piirteitä, on tässä viidennessä luvussa voitu paneutua myös sellaisiin seikkoihin, jotka eivät haastatteluaineistossa nousseet kollektiivisesti määrittäviksi tekijöiksi.

Omaehtoisten havaintojen käyttäminen tutkimusmateriaalina tekee tutkielmasta etnografisen. Koska havaintojen kohteena on ollut nimenomaan toimintaympäristö, on kyseessä auto-etnografian sijaan etnografinen lähestyminen. Etnografia voidaan määritellä tutkimusotteeksi, ”joka kohdistuu erilaisiin kulttuureihin ja ihmisiin näiden kulttuurien osana”<sup>266</sup> – luettavana olevan tutkielman tapauksessa siis Maahanmuuttoviraston organisaatiokulttuuriin ja toimintatapoihin sekä virkamiehiin, jotka Maahanmuuttovirastossa toimivat. Tämän etnografisen tarkastelun tavoitteena ei ole antaa vastauksia tai toimintaohjeita organisaatiossa havaittujen epäkohtien korjaamiseksi, vaan pikemminkin tehdä näistä seikoista näkyviä. Lähestymisotteeni ei siis ole ratkaisukeskeinen, vaan pikemminkin havainnollistava ja herättelevä.

### 5.1 Verrokkiaineiston epäsymmetria harkinnan haastavoittajana

Maahantulokieltoa määrätessä pyritään yhdenvertaiseen linjaan, eli tarkastellaan, millaisiin lopputuloksiin vastaavan kaltaisissa tapauksissa on päädytty niin maahantulokiellon määräämisen kuin sen pituuden suhteen. Päätöskäytäntöä on löydettävissä esittelijöiden ja ratkaisijoiden tarpeisiin niin suoraan ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmä UMA:sta kuin viraston yhteiseltä verkkolevyltä Y-asemalta. Vaikka päätöskäytäntöä on olemassa, kokivat haastattelut sen löytämisen haastavaksi, kuten myös muun päätöksentekoon vaikuttavan tiedon löytämisen. Tiedon löytämisen vaikeuden vuoksi jotkin harkinnan kannalta relevantit aiemmat päätökset saattavat jäädä löytymättä, jolloin päätöskäytännön yhtenäisyyteen saattaa aiheutua särö.

---

<sup>266</sup> Paloniemi & Collin 2010, s. 204.

Päätöskäytännön löytämisen vaikeus ei ole kuitenkaan ainoa asia, joka tekee ratkaisuharkinnan haastavaksi: oma merkityksensä on myös sillä, että vain sellaiset päätökset, joissa maahantulokielto määrätään, ovat millään tavalla paikallistettavissa järjestelmästä. Päätökset, joissa maahantulokieltoa on harkittu, mutta sen on lopulta jätetty määräämättä, ei voida paikallistaa sähköisistä tietojärjestelmistä, eikä tällaista tietokantaa ole kerätty minnekään muuallekaan. Harkinnassa ohjaavaa vertailuaineistoa muodostuu siis vain niistä tapauksista, joissa maahantulokielto on määrätty. Erityinen vaikutus tällä on niin sanotusti pienten rikosten tapauksissa, joissa pohdittavaksi tulee, vaarantaako tietynlainen yksittäinen teko tai toistuva toiminta yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Mahdolliset tiedossa olevat tapaukset, joissa maahantulokielto on harkinnasta huolimatta jätetty määräämättä, sijaitsevat kunkin yksittäisen käsittelijän päässä ja perustuvat näiden käsittelijöiden itse laatimaan aiempaan päätöskäytäntöön, johon on korkeintaan vaikuttanut kussakin tapauksessa toisena mielipiteenä esittelijän tai ratkaisijan näkemys maahantulokiellosta. Näin jokaiselle käsittelijälle muodostuu oma linjansa siitä, millaisissa tapauksissa maahantulokieltoa ei ole määrätty. Hakijoiden yhdenvertaisuus vaarantuu, ellei kollegoiden kanssa käydä keskustelua tai tapaukseen muutoin liity poikkeuksellisia tekijöitä, jotka havahduttaisivat käsittelijän tarkastelemaan ja harkitsemaan kyseistä tapausta tavanomaista syvällisemmin. Kollegoiden kanssa keskustelukaan ei auta koko turvapaikkayksikön tasolla, sillä yksittäisestä tapauksesta on mahdotonta käydä debattia satojen eri henkilöiden kesken. Tätä pienemmät ryhmittymät, kuten tiiviit esittelijä-ratkaisija -parit tai tiimit, taas saattavat luoda oman todellisuutensa maahantulokiellon määräämisen kynnyksen ylittymisestä yksikön sisälle, mikä ei poista yhdenvertaisuusongelmaa.

Maahantulokiellon määräämistä harkitaan useammin kuin mitä maahantulokieltoja loppujen lopuksi määrätään, ja kuten viraston sisäisen toiminnan tason ongelmaksi on edellä esitetty, ei käytettävissä ole tietoa tapauksista, joissa maahantulokieltoa on harkittu, mutta lopulta jätetty määräämättä. Julkisuuslain (621/1999) 18.1 § 1 kohdan mukaisesti viranomaisen tulee pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja *otetuista* sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Julkisuuslain säännökset huomioon ottaen viranomaisaloitteistenkin asioiden vireilletulon ajankohdan tulisi olla jokseenkin yksiselitteisesti määriteltävissä<sup>267</sup>. Julkisuuslaki ei 18.1 § 1 kohdan osalta toteudu Maahanmuuttovirastossa: maahantulokieltoasioiden vireille ottamisesta jää merkintä ainoastaan silloin, kun maahantulokielto määrätään. Samalla niissäkin tapauksissa, jois-

---

<sup>267</sup> Niemivuo et al. 2010, s. 199.

sa maahantulokielto määrätään, jää maahantulokieltoasian vireilletuloajankohta kyseenalaiseksi. Nähdäkseni ei voida katsoa, että maahantulokielto tulee vireille siinä vaiheessa, kun asia jätetään esiteltäväksi, vaikka tuo ajankohta voitaisiinkin UMA:sta paikallistaa, sillä tosiasiassa esittelijä on harkinnut maahantulokieltoa jo ennen esiteltäväksi jättämisen hetkeä. Toisaalta voidaan pohtia myös sitä, kuinka vakavasti maahantulokieltoa käsittelijän on tullut harkita, jotta vireilletulokynnyksen voidaan katsoa ylittyneen.

Päätöksiä, joissa on määrätty maahantulokielto, voidaan tutkia ja ne voidaan löytää järjestelmästä, eli niin UMA:sta kuin Y-asemalta. Sellaisia päätöksiä, joissa maahantulokieltoa on harkittu, mutta se on jätetty määräämättä, ei voida tutkia, koska niistä ei ole järjestelmässä erillistä merkintää, eli niitä ei voida erottaa päätöksistä, joissa maahantulokieltoa ei ole edes harkittu. Tällaisia ”harkittu mutta jätetty määräämättä” -päätöksiä ei voida paikallistaa edes sen vuoksi, että niihin olisi kirjattu päätösdokumenttiin itseensä maahantulokieltoon mahdollisesti vaikuttavia asioita, sillä esimerkiksi merkinnät rikoksista on havaintojeni ja haastatteleaineiston perusteella tapana kirjata vain sellaisiin päätöksiin, joissa rikosmerkinnöillä olisi jotain vaikutusta, eli toisin sanoen maahantulokielto määrättäisiin. Kun siis pohditaan maahantulokieltoa, on verrokkiaineistona käytettävissä vain ja ainoastaan sellaisia päätöksiä, joissa maahantulokielto on määrätty – käytettävissä oleva verrokkiaineisto muodostuu tältäkin osin epäsymmetriseksi.

Verrokkiaineiston epäsymmetrisyydellä on välitön vaikutus siihen, millaiseksi viranomaisen harkinta muodostuu. On helppoa tulla siihen tulokseen että maahantulokielto tulee määrätä silloin, kun käsiteltävänä olevassa tapauksessa yksityiskohdat ovat selkeämpiä ja vakavampia kuin jo olemassa olevassa päätöskäytännössä. Sen sijaan tapauksissa, joissa esimerkiksi viitteet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisesta ovat olemassa, mutta löydettävissä olevaa päätöskäytäntöä heikompia, on viranomainen haastavan harkinnan edessä.

Harkintaan vaikuttavaa verrokkiaineiston epäsymmetriaa voidaan havaita myös hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännössä, joka ei Liikavainion mukaan ole ollut täysin yhteneväistä maasta poistamisen ja maahantulokiellon osalta. Samoin tulkinnanvaraiset tilanteet eivät edes välttämättä ohjautu hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi, mikäli ulkomaalainen ei valita saamastaan maastapoistamis- ja maahantulokieltopäätöksestä.<sup>268</sup> Oikeuskäytäntö on yksi viranomaistoiminnassa, kuten Maahanmuuttovirastossa toteutettavassa maahantulokieltoharkinnassa, huomioon otettava oikeuslähde, mutta senkin suhteen vallitsee epäsymmetria verrokkiaineiston osalta, aivan kuten turvapaikkayksikön omassa päätöskäytännössä.

<sup>268</sup> Liikavainio 2012, s. 104.

## 5.2 Määräämisen kynnyksen ylittyminen – vaikka linjattu, silti epäselvyyttä

Pyrkimys yhdenvertaiseen päätöksentekoon – samanlaisessa asiassa samanlainen lopputulos – oli havaintojeni ja haastatteluaineistonkin mukaan korostetussa asemassa Maahanmuuttovirastossa vuonna 2016. Yhdenvertaisen päätöksenteon tavoittelu ulottui myös maahantulokiel-totapauksiin ja niihin liittyvään harkintaan.

Haastatteluissa esiintyi kuitenkin merkkejä siitä, että haastateltavat tulkitsevat ja harkitsevat samoja yksittäisiä tilanteita eri tavalla, mikä johtaa siihen, että eroja käytännöissä oli myös määräämisen kohdalla. Vaikka Maahanmuuttovirasto pyrki syksyllä 2016 tarkentamaan linjaa sen suhteen, milloin maahantulokielto määrätään<sup>269</sup>, eivät joko kaikki virkamiehet tulkinneet linjauksia samalla tavalla, tai vaihtoehtoisesti informaatio ei tavoittanut kaikkia virkamiehiä.

Uuden, tarkentavan linjauksen tulkintaeroihin viittaavat seuraavat haastattelujen katkelmat. Turvapaikkayksikössä eli loppukesästä 2016 eräänlainen rikkinäinen puhelin -ilmiö. Jo ennen joryn linjausten julkistamista oli saatu vihiä siitä, että maahantulokieltojen määräämisen lin-jaa oltaisiin tiukentamassa. Pelkästään nämä huhut aiheuttivat jo ennakolta jonkinasteista lin-jan tiukentumista:

V: Tässä nyt tänä vuonna oli jossain vaiheessa liikkeellä semmosta tietoa että nyt tästä lähtien jokainen rikos, pienikin ihan sama mikä, että jos on yksikin rikos niin se on sitten maahantulokieltooperuste automaattisesti, ja sitä ei tietääkseni kuitenkaan kos-kaan muuta kuin ehkä muutamassa raukkarissa [raukeamispäätös], ehkä silloin kun minun tiimi oli raukkareita tekemässä, niin ehkä sovellettiin vähän semmoisessa väärän tiedon valossa – –.

Kun joryn linjaus lopulta syyskuussa valmistui, tulkitsi edellinen vastaaja sitä seuraavasti:

V: – – lopulta tuli se joryn pöytäkirja missä linjaa niinku käsiteltiin, niin kävi ilmi että tässä on hyvin samalla lailla, tän voi tulkita niinkin että on ihan sama linja mikä meillä on aina ollutkin, eli periaatteessa ei ole mun mielestä muuttunut mikään, mutta siihen [maahantulokiellon määräämiseen] on kiinnitetty huomattavasti enemmän huomiota nyt 2016 kuin aikaisemmin.

Vastakkainen näkemys linjan muutoksesta oli seuraavalla haastatellulla:

V: – – tarkoitin niillä linjauksilla noihin rikosperusteisiin, että tuntuu että siinä on se linjaus muuttunut ehkä tiukemmaksi, että se on herkemmin siis määrät- pitänyt nyt määrätä se maahantulokielto, että – – nyt on sanonut ratkoja että sellaisissa missä al-

---

<sup>269</sup> Jory 2.9.2016; Jory 9.9.2016.

kuvaiheessa ei olisi määrätty maahantulokieltoa että niitä, on niinkun sanottu, että niitä pitää alkaa määrätä herkemmin – – harkintavalta on tavallaan siis pienentynyt sen mukaan että – – niinkun enemmän nyt tullut se ohje että tosiaan et jos sieltä löytyy niitä rikosilmoituksia, niin se määrätään lähes automaattisesti sillä, että – – ei enää niinku jahkailla että määrätäänkö vai ei.

Kun linjaukset lopulta syyskuussa 2016 julkaistiin, tulkitsi osa virkamiehistä, että linja ei oikeastaan ole muuttunut entisestä mihinkään. Osan tulkinnan mukaan maahantulokieltoa tuli kuitenkin jatkossa määrätä useammin, tiukemmalla otteella, esimerkiksi entistä pienemmistäkin rikoksista – siitäkin huolimatta, että näin toimineet käsittelijät eivät välttämättä henkilökohtaisesti kokeneet tätä menettelyä suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi.

Joulukuussa 2016, tutkielman haastattelujen laatimisen aikaan, elettiin Maahanmuuttovirastossa siis kahdessa eri todellisuudessa maahantulokiellon määräämisen linjan kovenemisen suhteen. Konkreettinen esimerkki tästä on ”tapaus vokitappelu”. Vokitappelussa on kyse vastaanottokeskuksessa (VOK) tapahtuvasta, yleensä keskuksen asukkaiden välisestä yhteenotosta, jossa yhteenoton osapuolet usein ovat keskenään yhtä aktiivisia. Haastatteluaineisto jakaantui suhtautumisessa vokitappeluihin ja niistä määrättäviin maahantulokieltoihin kahtia ja antoi tukea omille havainnoilleni organisaation toimintatavoista.

Turvapaikkayksikössä vaikutti esiintyvän kaksi koulukuntaa vokitappeluiden suhteen, siitäkin huolimatta, että joryn linjauksissa oli nimenomaisesti kiinnitetty huomiota vain muutamaa kuukautta ennen haastatteluja maahantulokieltojen määräämiseen, ja vokitappeluiden maahantulokieltoiliitynnöistä oli yksikön sisäisesti käyty keskustelua jonkin verran. Toisen puolen mukaan vokitappelut olivat vain luonnollinen seuraus sille, että ahdistavassa elämäntilanteessa olevat ihmiset sullotaan keskenään ahtaisiin tiloihin, jolloin ei ole ihmeäkään, että niin sanotusti pinna kiristyy, mikä ilmenee fyysisinä yhteenottoina. Tämän koulukunnan mukaan vokitappeluiden perusteella ei tarvinnut määrätä maahantulokieltoa. Perusteluna koulukunta käytti lisäksi sitä, että vokitappelut tunnuttiin usein saatettavan loppuun käsitellyiksi keskinäisellä sopimisella: lopulta millään tappelun osapuolella ei ole vaatimuksia, eikä tappelusta aiheudu kenellekään rikosoikeudellisia seuraamuksia. Seuraava ratkaisijana toimiva henkilö totesi:

V: – – mutta lähtökohtaisesti se nyrkkisääntö että vokitappeluista yksittäisestä ei olla maahantulokieltoa annettu.

Toisen puolen mukaan tappeleminen vastaanottokeskuksessa ei poikennut millään tavalla minkäänlaisesta muusta tappelusta tai missään muissa olosuhteissa tapahtuneesta pahoinpite-



lystä. Tämä puoli korosti myös sitä, että koskaan ei voi tietää, mistä syystä yhteenotto lopulta sovitaan – liittyykö tapaukseen esimerkiksi henkistä painostusta tai uhkailua? Samoin koulu-kunta vetosi siihen, että toinen viranomainen – poliisi – on käynyt paikalla ja kirjannut tapauksesta rikosilmoituksen. Rikoslaki ei erottele sitä, missä pahoinpitely on tapahtunut tai millaisessa tilanteessa. Olisiko Maahanmuuttovirastolla siis valta määritellä, että tietyissä tilanteissa pahoinpitely on vähemmän kiellettyä kuin toisissa? Niin ikään ratkaisijana toimiva henkilö esitti oman kantansa:

V: – – kun puhutaan nyt ärristä [poliisin R-ilmoituksista] – – joku voi joskus sanoa että no eihän se ole niin pahaa rikollista toimintaa jos kaksi turvapaikanhakijaa nahistelee keskenään vastaanottokeskuksessa. Että se on sitten toinen juttu että jos turvapaikanhakija nahistelee vaikkapa sinun kanssa, sama ärrä avataan molemmista. Niin kyllä ne on ihan samanlaisia ärrä ne molemmat, rikollisesta toiminnasta on kysymys ja se kannattaa aina muistaa.

Merkillepantavaa edellä esitetyissä sitaateissa on, että kumpikin ratkaisijana toimiva henkilö käytti tässä kohtaa puheessaan ilmaisumuotoa, jolla pyrkii esittämään oman näkemyksensä ainoana oikeana. Tällainen retoriikka ei ollut haastatteluissa kovin yleistä.

Yksi maahantulokiellon tarkoitus on osoittaa hakijalle, että hakijan käyttäytyminen ei ole ollut sellaista, mikä voitaisiin katsoa suomalaisessa yhteiskunnassa hyväksytyksi. Kun maahantulokielto jätetään määräämättä vokitappelutilanteissa, voidaan siis todeta, että niin tuntemattomaan, puolittuttuun kuin kaveriin tai perheenjäsenenkin kohdistuva fyysinen kajoaminen on Suomessa hyväksyttyä – varsinkin jos tapaus sovitaan enemmän tai vähemmän yhteisymmärryksessä jälkikäteen.

Kun haastattelut ja omat kokemukseni turvapaikkayksiköstä toimintaympäristönä rajoittuvat vain yhteen toimipisteeseen, mutta jo tämän toimipisteen sisällä on ollut havaittavissa eroja käytännöissä, herää kysymys, kuinka paljon päätösten lopputuloksiin vaikuttavia eroavaisuuksia toimintatavoissa, näkemyksissä ja harkinnan käytössä on eri toimipisteiden välillä. Samaa pohti osa haastatelluista:

V: – – tosiaan pystyn puhumaan vaan sen oman tiimin puolesta ja en tiedä sitten minäkö vaihtelua niissä niinku talon sisälläkin ollu ja toivottavasti ei oo ollu – –

K: Totesit että voi olla vaihtelua talon sisällä, mitä tällä tarkoitat?

V: – – sitä että kun täällä on niin paljon tekijöitä ja eri paikoissa ja paljo uusia niin, ja ehkä on itse tavallaan omassa työssä huomannut just sen – – että siinäkin voi olla vähän sellaista pientä vaihtelua siinä tiimien välillä – – että ehkä joissakin tapauksissa niitä [maahantulokieltoja] on annettu sitten herkemmin – –.

Myös toisessa haastattelussa esittelijänä toimiva haastateltava pohtii talon sisällä olevia erilaisia käytäntöjä:

V: – – noilla ratkaisijoilla on vähän eri käytännöt, osa ei määrää maahantulokieltoa kauhean helposti ja osa taas määrää helpommin, niin sitten se on vähän sattumanvaraista että mitä sit tulee oikeasti käymään.

K: Millä tavalla sä oot huomannut tämän että osa toimii ratkaisijoista eri tavalla kuin osa?

V: Tai sil- no osa jää tavallaan pohtimaan sitä asiaa enemmän että onko se nyt oikeasti niinku tarpeeksi vakava että siitä tulisi maahantulokielto ... ja sitten osa taas menee sen Maastapoistamisohjeen mukaan että jos on tietty rikos, niin sitten tulee tietty määrä maahantulokieltoa, mutta ei jää miettimään että olisiko tästä tyypistä niinku uhkaa yhteiskunnan järjestykselle ja turvallisuudelle.

Kuten edellä esitetyssä ensimmäisessä otteessa haastateltava totesi, hän ei pysty vastaamaan kysymyksiin tietyissä yksityiskohdissa toteutettavista käytännöistä kuin oman tiiminsä puolesta. Niinkin pienet ryhmittymät kuin tiimit luovat siis omat käytäntöjään ja linjauksiaan organisaation sisälle. Haastateltavan toteamuksen mukaisesti, tällainen tilanne ei ole toivottava. Syitä linjan epäyhtenäisyydelle pohti seuraava haastateltava:

V: Varmaan sen takia että yhtenäistä valvontaahan ei ole, että satunnaisesti saattaa joku katsoa, että millä lailla on toisella tulosalueella tehty. Ja sitten se hallinto-oikeudestahan ne tietysti pitäisi väärät päätökset palautua, mutta nehän tulee niin pitkällä viiveellä, niin ei siinä välttämättä sit – – ja just ehkä se johtuu siitä että niissä maahantulokieltojutuissa on niin paljon semmost harkintavaltaa, ja sitten kun niitä ei kuitenkaan niin usein tule, niin ehkä se johtuu osittain siitäkin.

Syitä epäyhtenäisyydelle linjalle on siis monia: Jo asian luonteeseen kuuluu harkintavallan käyttämistä, ja harkintavallan käyttäminen johtaa väistämättä erilaisiin ratkaisuihin. Tapauksia ei myöskään tullut yksittäisille käsittelijöille niin usein, että maahantulokiellon määräämiseen ehtisi syntyä rutiinia. Toimipisteiden välistä kontrolloitua valvontaa ei ollut, jolloin ei voitu tietää, millä tavalla toisaalla samoissa asioissa toimitaan. Lisäksi oikeuskäytäntö, jonka mukaan linjaan tulisi mahdollisesti muokata, tuli tarkasteltavaksi pitkällä viiveellä.

Yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen silloin, kun maahantulokielto määrätään kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä, perustui lähes täysin viranomaisen omaan linjaan ja huolenpitoon siitä, että päätöksenteko todella on yhdenvertaista. Turvapaikka-asioita koskevat päätökset ovat salassa pidettäviä, jolloin ulkopuolisilla ei ole pääsääntöisesti mahdollisuutta tehdä vertailua päätösten välillä. Tuomioistuimilla on yhdenvertaisen linjan tarkastelussa käytettävissään vain sellaiset tapaukset, joissa maahantulokiellosta on valitettu. Viraston

sisälläkään ei ollut välttämättä tietoa siitä, millainen ratkaisu kussakin tilanteessa on yhdenvertainen, sillä ohjeita tulkitaan eri tavoin ja tiedon löytäminen on hankalaa.

Turvapaikkayksikössä haluttiin yleisesti ottaen noudattaa yhteistä, yhdenvertaisuuteen johtavaa linjaa, mutta koska vuonna 2016 toiminta oli hektistä ja linjamuutoksia tehtiin jatkuvasti (eikä pelkästään maahantulokieltoasioissa), kertyi virkamiehille paljon uutta opeteltavaa. Tieto ei myöskään ollut helposti saatavissa ja siitä liikkui vääriä käsityksiä ja huhuja. Lopputuloksena oli jotakin muuta kuin yhtenäinen ja yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen linja – joissain tapauksissa oli oikeastaan käsittelevästä virkamiehestä riippuvaista, oliko lopputuloksena maahantulokielto vai ei.

### **5.3 Harkinnan kertaantuminen ja muiden tahojen vaikutus päätösharkintaan**

Viranomaiset tekevät hallintoasian käsittelyn aikana lukuisia menettelyllisiä ratkaisuja<sup>270</sup>, joita voidaan kutsua harkinnaksi. Harkinta ei siis ole ainoastaan rinnakkaisten tapausten välistä, vaan myös saman tapauksen sisällä tapahtuvaa, pitkittäistä. Asian käsittelyprosessin alkuvaiheissa tehdyt valinnat saattavat vaikuttaa siihen, millaisia valintoja käsittelyn myöhemmissä vaiheissa tehdään. Loppujen lopuksi formaalin päätöksen tekevän henkilön roolina harkinnassa ei välttämättä ole muuta kuin ratifioida tapauksen käsittelyssä tehdyt aikaisemmat valinnat ja harkinta – siitäkin huolimatta, että aiempi harkinta olisi esitetty mielipiteen tai suosituksen muodossa.<sup>271</sup>

Harkinta on harvoin vain yhden ihmisen harkintaa, sillä jokaisella asian käsittelyssä mukana olleella taholla on ollut oma valikoiva tai muokkaava vaikutuksensa. Joskus hakemuksen vastaanottanut henkilö on harkinnan oleellisin osapuoli – hakemusvaiheessa on nimittäin voinut jäädä huomioimatta asian käsittelyn kannalta olennaisia tietoja.<sup>272</sup> Vaikka edellisessä on viitattu erityisesti sosiaaliturvaan ja sen parissa tapahtuvaan harkintaan, pätee väite myös kansainvälisen suojelun hakemiseen: jos hakemusvaiheen tiedot poikkeavat myöhemmin käsittelyn aikana hakijan kertomista tiedoista, antaa se aihetta epäillä hakijan kertomuksen uskottavuutta.

---

<sup>270</sup> Mäenpää 2007, s. 127.

<sup>271</sup> Hawkins 1992, s. 28–29.

<sup>272</sup> Kotkas & Kalliomaa-Puha 2014, s. 221.

Turvapaikka-asian käsittely lähtee liikkeelle hakijan hakemuksesta. Hakemuksen ottaa vastaan poliisi tai rajavartiolaitos. Usein hakemisen yhteydessä käytetään tulkkia. Hakemuksen käsittely siirtyy tämän jälkeen Maahanmuuttovirastolle, ja hakija majoittuu useimmiten vastaanottokeskukseen. Maahanmuuttovirastossa hakijalle suoritetaan henkilöllisyyttä, maahan-tuloa ja matkareittiä koskeva kuuleminen sekä turvapaikkapuhuttelu. Pääsääntöisesti nämä suoritetaan samalla kertaa saman käsittelijän toimesta, mutta on myös mahdollista, että käsittelijöitä on useampia kuin yksi. Kuulemisessa ja puhuttelussa käytetään lähes aina tulkkia. Päätöksen hakemukseen esittelee Maahanmuuttoviraston virkamies, joka ei välttämättä ole sama kuin kukaan kuulemiseen tai puhutteluun osallistuneista henkilöistä, ja ratkaisijana toimii toinen virkamies.

Edellä kuvatun ketjun väleissä on mahdollisesti lähetetty asiakirjoja käännettäväksi ja on tehty kielianalyysi. Hakijan puolisoa on saatettu kuulla ja hakijasta saattaa olla sosiaali- tai terveydenhuollon edustajan lausuntoja. Hakija on mahdollisesti käyttäytynyt vastaanottokeskuksessa epämääräisesti ja tästä on tai ei ole ilmoitettu Maahanmuuttovirastolle tai poliisille. Näiden ohella hakija on saattanut syyllistyä rikoksiin, joista poliisi on kirjannut vaihtelevalla tarkkuudella tietoja Poliisiasian tietojärjestelmään (Patja). Näitä hakijan mahdollisesti tekemiä rikoksia on voitu käsitellä tuomioistuimessa, jolloin käytettävissä on mahdollisesti syyttäjän ja tuomioistuimen laatimia asiakirjoja. Viranomaisten kanssa tekemisissä ollessaan hakijalla on saattanut olla tulkki apunaan. Luettelo on esimerkki, ja tämän lisäksi tapaukseen voi vaikuttaa muitakin tahoja ja näiden laatimia asiakirjoja.

Jokainen edellä luetelluista yksittäisistä seikoista saattaa omalta osaltaan vaikuttaa siihen, mikä on maahantulokieltoharkinnan lopputulos – lähtien siitä, mitä hakija kertoo turvapaikkahakemuksta laadittaessa, miten tulkki toimii tilanteessa ja millä tavalla hakemuksen vastaanottava taho asiat kirjaa. Parhaassa tapauksessa hakemuksen ratkaisuun vaikuttaa hakijan itsensä lisäksi vain muutama henkilö ja näiden laatimat asiakirjat, pahimmassa tapauksessa asian ratkaisuun vaikuttavia tahoja ja näissä toimivia yksittäisiä henkilöitä on huomattavasti enemmän.

Mitä useampia vaiheita prosessissa on, sitä enemmän prosessin aikana tehdään subjektiivisia valintoja – harkintaa. Jokainen prosessiin osallistunut henkilö tekee oman ammattitaitonsa puitteissa omaan harkintaansa perustuen omat valintansa. Jokaisella näistä valinnoista voi olla vaikutusta varsinaisen turvapaikkahakemuksen esittelijän ja ratkaisijan harkintaan siitä, miten maahantulokieltoon tulee tapauksessa suhtautua. Kaikissa tapauksissa harkintaan vai-

kuttavat tahot tai näitä edustavat henkilöt eivät edes ole virkavastuulla toimivia viranomaisia, vaan mahdolliseen ammattietiikkansa nojaavia työntekijöitä tai jopa yksityishenkilöitä.

Kansainvälisestä suojelusta päätettäessä, ja näin ollen myös sen yhteydessä tapahtuvasta maahantulokiellosta päättämisessä, on hakijalla itsellään ja hänen harkinnallaan suuri rooli siinä, millaiseksi päätöksen lopputulos muodostuu. Kansainvälinen suojelun myöntäminen perustuu lähtökohtaisesti hakijan kertomaan, hänen itse esiin tuomiinsa perusteisiin. Maahantulokielloharkinta onkin siis vähintään osassa tapauksista, kuten ilmeisen perusteettoman hakemuksen vuoksi määrättävän maahantulokiellon kohdalla, tietyllä tapaa viranomaisen ja hakijan yhteisen harkinnan tuotos<sup>273</sup>.

Voidaan siis perustellusti todeta, että harkinta kertaantuu: turvapaikkapäätöstä ja siihen liittyvää maahantulokieltoa käsittelevät henkilöt eivät edellä esitetyn perusteella ole ainoita henkilöitä, jotka asiaan liittyen harkintaa käyttävät, vaan pahimmassa tapauksessa he ovat pikemminkin muiden tahojen harkinnan tulkitsijoita. Hakemusta esittelevän ja ratkaisevan henkilön päätösharkinta on vain kooste koko prosessin aikana tapahtuneesta harkinnasta.

Konkreettisia esimerkkejä muiden tahojen toteuttamista, harkintaan vaikuttavista toimista annetaan seuraavissa haastattelukatkelmissa. Kun määrättävä maahantulokielto perustuu hakijan tekemiin rikoksiin tai muuhun käyttäytymiseen, on poliisin laatimilla asiakirjoilla suuri rooli maahantulokieltoharkinnassa. Tällöin myös poliisin laatimien asiakirjojen laatu korostuu. Aina Patjassa ei kuitenkaan ole tarpeeksi tietoa rikosepäilyistä, vaan tapahtumakuvaus voi olla kirjattu ylimalkaisesti.

K: Onko [maahantulokieltoharkinnan yhteydessä] aina käytettävissä sitten tarpeeksi paljon informaatiota?

V: No ei ole aina, että joskushan on hyvin lyhyesti vaan se R-ilmoitus ja sitten ei haki- ja olisi sen jälkeen enää tulossa mihinkään [paikan päälle Maahanmuuttovirastoon], eikä me nyt pelkästään semmosen takia lähdetä häntä kuulemaankaan siitä, kun sehän nyt ei periaatteessa ole meidän asia kuulla siitä rikosjutusta vaan poliisin, niin joskus on hyvin suppeasti just että epäillään lyöneen jotain sanaharkan yhteydessä tai jotain tämmöistä, eihän me sitten tiedetä. Pitää tietysti toivoa että jos siinä olisi jotain vakavampaa, niinkun että kuristettu ja uhattu tappaa, joutunut vaikka sairaalaan se uhri, että on oikeasti pahoinpidelty kunnolla, niin kyllähän sitä sitten toivoisi että ne [yksityiskohdat] olisi tai pitää luottaa kuitenkin poliisiin sen verran että olisi sitten kirjattu siihen.

---

<sup>273</sup> Ks. Kalliomaa-Puha 2014, s. 281.

Toisaalta myös asiakirjojen yksityiskohdat ja niissä käytetyt sanavalinnat voivat vaikuttaa siihen, miten asiakirjoja maahantulokieltoharkinnan yhteydessä tulkitaan:

V: – – sehän on yksi peruste että jos rikollisuus on ammattimaista, niin sittenhän se katsotaan että olet vaaraksi yleiselle järjestykselle ja nimenomaan X [esimies] sanoi mulle joskus siitä että kun mä ihmettelin sitä kun poliisi oli tarkasti R-ilmoitukseen kirjannut että hakijalla oli foliolla vuorattu kassi, että miksi se oli kirjattu siihen oikein erikseen, sitten X [esimies] sanoi että se on semmonen ihan perusjuttu että jos on foliolla vuorattu kassi, niin silloin se on osoitus siitä että tämä on tämmöistä ammattimaista ja järjestelmällistä toimintaa – –.

Kuten edellisestä otteesta voidaan havaita, sen lisäksi, että harkinnan perustana olevien asiakirjojen laadulla on merkityksensä, on oma merkityksensä myös päätöksentekijän henkilökohtaisella tietotaidolla ja hiljaisella tiedolla, joiden perusteella voidaan syvällisemmin tulkita esimerkiksi toisen viranomaisen laatimia dokumentointeja. Ongelmaksi muodostuu tietysti myös se, mikäli virallisia dokumentointeja ei ole laadittu laisinkaan. Maahantulokiellon määrittämiseen siis vaikuttaa se, kuinka aktiivisesti myös muut kuin turvapaikkayksikön viranomaiset toimivat.

V: – – musta tuntuu, nyt tämä on sitten ihan lähiaikoina tehty tämmönen havainto tiimiläisten kanssa, että vokit ei hirveen helposti – – ilmoita siitä [asukkaiden lähisuhdeväkivallasta] poliisille, et voi olla niin että löytyy jotain sähköpostiviesti että on siirretty eri vokkeihin turvallisuussyistä, mutta sitten ei ole yhtään R-ilmoitusta kuitenkaan tehty, sitten se on hankala kirjoittaa sitä virallisesti siihen päätökseen että on tämmöstä perheväkivaltaa jos sitä nyt kuitenkin R-ilmoituksista ei käy selkeästi ilmi että epäiltäisiin semmosesta, kun pitäähän kuitenkin olla niinku perusteltu syy epäillä meillä.

Hallintomenettelyyn kuuluu aineellisen totuuden vaatimus, mikä tarkoittaa, että käsiteltävänä olevaan asiaan vaikuttavien seikkojen on vastattava todellisuutta, ja tämän selvityksen tulee olla luotettavaa. Vaatimusta selvityksen luotettavuudesta eivät täytä epävirallisesti annetut lausunnot.<sup>274</sup> Tässä tapauksessa maahantulokielto jäisi siis muun viranomaisen toiminnan ja harkinnan vuoksi määäämättä, vaikka tosiasiallisesti perusteita sille saattaisikin olla.

---

<sup>274</sup> Laakso et al. 2006, s. 164.

## 6 Lopuksi

Tämän tutkielman tarkoituksena oli perehtyä virkamiesten toteuttamaan hallinnointiin maahantulokiellon harkinnan näkökulmasta ja siihen, kuinka maahantulokiellon harkinta lomittuu yhteen muodon eli oikeudellisten reunaehtojen kanssa.

Tutkielman tuloksena selvisi, että harkintaa ei tapahdu vain päätöstä tehtäessä, vaan koko asian käsittelyprosessin ajan. Kaikilla asian käsittelyyn vaikuttavilla henkilöillä, oli kyseessä sitten viranomainen, yksityishenkilö tai muu taho, on oma vaikutuksensa siihen, millaiseksi asian lopputulos muodostuu. Maahantulokieltoasiassa formaalin päätöksen tekevä henkilö ei välttämättä tee muuta kuin koosteen muiden tahojen toteuttamasta, asian käsittelyyn vaikuttaneesta harkinnasta. Todeta voidaan myös, että kokonaisharkinta ei ole käsittelijän viimeiseksi päätösdokumenttia kirjoitettaessa laatima toimenpide, vaan kokonaisharkintaa tapahtuu koko sen ajan, kun asiaa käsitellään. Vireilletuloharkinta ja päätösharkinta eivät siis ole ainoita harkinnan ajallista kehystä määrittäviä tekijöitä, vaan näiden ohella olisi puhuttava käsittelyprosessin aikana tapahtuvasta harkinnasta esimerkiksi hallinnointiharkintana tai prosessiharkintana. Vähintäänkin tällainen harkinta tulisi voida erottaa päätösharkinnan yhdeksi osa-alueeksi.

Tutkielman tuloksena voidaan esittää myös, että Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön hallinnoinnin taso ei tue optimaalisesti oikeudellisen tason toteutumista. Ongelmatilanteet voidaan paikallistaa erityisesti siihen, että virkamiehillä on ohjeistuksesta huolimatta erilaisia käsityksiä siitä, millainen menettely päätöksentekoharkinnassa johtaa hakijoiden yhdenvertaiseen kohteluun. Toisena ongelmana voidaan esittää päätöksenteon ja harkinnan kannalta oleellisen tiedon löytämiseen liittyvät ongelmat, jotka voidaan jakaa tietoteknisiin vaikeuksiin, kuten järjestelmien kankeuteen, sekä epäsymmetriaan päätöksenteossa vertailumateriaalina käytettävissä olevan aineiston suhteen.

Tutkielmassa perehdyttiin myös siihen, millaisena turvapaikkayksikön organisaatiokulttuuri esiintyy ja millaisia vaikutuksia organisaation kulttuurilla on virkamiesten suorittamalle hallinnoinnille. Turvapaikkayksikön organisaatiokulttuurin voidaan tutkielman perusteella sanoa näyttävän ensinnäkin byrokraattiselta. Organisaation rakenne on hierarkkinen, ja ylemmän tason laatimia ohjeistuksia noudatetaan kuuliaisesti. Kuuliaisuuteen liittyy lisäksi sen korostaminen, että omalla ajattelulla ei ole päätöksenteossa merkitystä. Samalla kun organisaation kulttuuri näyttäytyy kuuliaisena, näyttäytyy se myös legalistisena: pyrkimys päätöksenteossa

on kohti oikeudenmukaisuutta ja oikean päätöksen tekemistä. Oikeaksi päätökseksi katsotaan yhdenvertainen päätös. Lopuksi organisaation kulttuuri näyttäytyy kliinisenä. Virkamiehet etäännyttävät itseään hakijoista ja päätöksenteosta. Itsensä etäännyttämisen mahdollistaa tiukka tukeutuminen ohjeisiin – joiden myötä harkinnan suorittaa lopulta ohjeen laatija eikä virkamies itse – sekä pyrkimys objektiivisuuteen päätöksenteossa.

Tärkeimpänä lähteenä ja ohjeena päätöksenteossa ja siihen liittyvässä harkinnassa on tutkimusaineiston perusteella Maastapoistamisohje. Ohjeeseen viittaaminen ja tukeutuminen nousi toistuvasti esiin haastatteluaineistossa, ja Maastapoistamisohjeen yksittäiset ohjeistukset vaikuttavat olevan kokonaisharkintaa vahvasti määrittäviä seikkoja. Maahantulokiellon luonteen liittyen kokonaisharkinta on haastatteluaineiston perusteella päätöksenteossa korostetussa asemassa. Mielenkiintoista on kuitenkin, että yhtäaikaaisesti kokonaisharkinnan korostamisen kanssa päätöksentekoa määrittää itsellisistä ajatuksista pidättäytyminen ja ohjeiden tiukka noudattaminen. Tämä aiheuttaa ristipaineita maahantulokieltoasian käsittelijälle.

Tutkimuksen aikana korostui entisestään se tosiseikka, että kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä maahantulokieltoa ei voida määrätä turvapaikkapäätöksen suhteen irrallisessa ajatteluprosessissa, vaan ne limittyvät kiinteästi toisiinsa. Jo turvapaikkahakemuksen käsittelyn kohdalla toteutetulla uskottavuusarvioinnilla voi olla merkitystä maahantulokieltoon liittyvään kokonaisharkintaan.

Maahantulokiellon määrääminen kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä vaikuttaa asiar ryhmänä olevan kohtalaisen harvinainen, ja haastatteluaineiston perusteella tapaukset, joiden yhteydessä maahantulokielto tulee harkittavaksi, eivät jakaudu tasaisesti käsittelijöiden kesken. Maahantulokiellon määräämisen yleisyyteen yksittäisen käsittelijän kohdalla vaikuttaa myös se, minkälaisia hakijaprofiileita käsittelijällä on käsiteltävänä.

Ainoana konkreettisena muutosehdotuksena, jonka tämän tutkielman puitteissa haluan esittää, on huomio siitä, että maahantulokieltoja tulisi kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä harkita määrättäväksi muun pituisinakin kuin kokonaisina vuosina. Vaikka viranomaisen näkökulmasta esimerkiksi ero kahden ja kolmen vuoden maahantulokiellolla voisikin olla pieni, voi tällä olla ulkomaalaiselle suuri merkitys. Maahantulokieltojen määrääminen esimerkiksi puolen vuoden tarkkuudella toisi kokonaisharkintaan paremman mahdollisuuden huomioida kunkin tapauksen yksilölliset olosuhteet.

Tämän tutkielman kannalta olisi voinut olla hyödyllistä tehdä tietyt asiat toisin. Esimerkiksi tutkimuseettisesti olisi ollut helpompaa ymmärtää tekevänsä etnografista tutkimusta jo siinä



vaiheessa, kun tutkielman suunnittelun aloitti. Jälkikäteen tiettyjä tutkimuksen tekoon liittyneitä seikkoja on ollut mahdotonta muuttaa, ja tutkielma on ollut toteutettava niillä resurssein, jotka olemassa olivat. Koska työskentelin haastattelujen laatimisen aikaan vielä itsekkin turvapaikkayksikössä, on myös haastatteluaineistosta itsensä etäännyttäminen ollut toisinaan haastavaa. Tutkielmassa on havaittavissa myös viitteitä aloittelevan tutkijan perisynnistä: aiheen rajaamisen vaikeudesta. Kuitenkin, mikäli tämä tutkielma olisi laadittu jollain tavalla eri lailla, kuin millaiseksi se nyt on muodostunut, ei se olisi enää sama tutkielma – tekemällä mitä tahansa toisin olisi lopputulos saattanut näyttää kovinkin erilaiselta. Mikäli tästä aihepiiristä haluaa lähteä toteuttamaan jatkotutkimusta, on eräänä mahdollisuutena esimerkiksi entistä tarkempi syventyminen Maahanmuuttoviraston organisaatiokulttuureihin ja esimerkiksi virkamieheyden olemukseen. Toisaalta itseäni kiinnostaisi myös laajempi perehtyminen siihen, mitä viranomaisen harkinta ja harkintavalta ovat, ja kuinka ne määrittävät julkista hallintoa, viranomaistoimintaa ja päätöksentekoa.

Kokonaisuutena tämän tutkielman kirjoittaminen on ollut monitasoinen oppimisprosessi, mikä lieneekin opinnäytetyönä laadittavan tutkielman perimmäinen tarkoitus. Henkilökohtaista oppimisprosessiani kiteyttää osaltaan seuraava sitaatti: ”Jos harkinnasta tehdään liian sidottua, voimme hirttää itsemme kriteereihin.”<sup>275</sup> Kääntäen: Meidän on hyväksyttävä tietty määrä päätöksenteon epäyhtenäisyyttä ja epäyhdenvertaisuutta, jotta hallinto pysyy toimintakykyisenä – mitä enemmän harkintaa sidotaan, sitä byrokraattisemmaksi hallinto muuttuu.

\* \* \*

Jo tämän tutkielman otsikossa väitetään, että ei se maahantulokiellon määrääminen ihan mielivaltaista ole. Eikä se olekaan. Maahantulokiellon määräämistä säätelee lainsäädäntö, jota tästä lainsäädännöstä tietoiset virkamiehet noudattavat. Lainsäädännön tueksi on virastossa laadittu ohjeistusta, joka omalta osaltaan edistää niin lain kuin hallinto-oikeuden periaatteiden mukaista päätöksentekoa. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön johtoryhmän syksyllä 2016 tekemän ryhtiliikkeen jälkeen tietoisuus maahantulokiellon määräämisen mahdollisuudesta ja velvollisuudesta lienee parantunut, vaikka linjauksen tulkinnoissa onkin ollut eroavaisuuksia. Haastattelujen analyysin mukaisesti, siellä missä lainsäätäjä on jättänyt virkamiehelle harkintavaltaa, pyrkii virkamies sitä mahdollisimman pitkälle yhdenvertaisuusperiaatetta noudattaen käyttämään. Se, että yksittäisten virkamiesten lain ja ohjeiden tulkinnat toisinaan eroavat toisistaan, ei tee muutoin lain ja ohjeiden mukaisesta toiminnasta mielivaltaista.

---

<sup>275</sup> Tästä oivaltavasta ja ajatuksia herättäneestä 29.8.2018 lausutusta teesistä kiitän työni ohjaajaa Pauli Rautiaista.

## **Liitteet**

### **LIITE 1: HAASTATTELUJEN KYSYMYSRUNKO**

#### **Taustatiedot**

Työskentelyaika turvapaikkayksikössä, toimiiko ratkaisijana, arvio maahantulokieltoliitännäisten tapausten kokonaismäärästä

#### **Harkintaan liittyvät kysymykset**

Käytätkö harkintavaltaa ja miten se näkyy, mikä sinua ohjaa harkinnassa

Millaiset tapaukset ovat kiperiä ja miten lähdet ratkaisemaan kiperää tapausta

Harkintavallan käyttäminen suhteessa hakijaan – myönteinen vai kielteinen

Kokonaisharkinnasta – mitä ymmärrät kokonaisharkinnalla ja miten otat sen huomioon päätöksenteossa

#### **Maahantulokiellon määrittämisestä**

Oletko havainnut maahantulokiellon määrittämisessä Maahanmuuttoviraston tasolla muutoksia viime vuosina

Onko omassa toiminnassasi tai ajattelussasi ollut muutoksia maahantulokiellon määrittämisen suhteen

Oletko havainnut Maahanmuuttoviraston käytännöissä maahantulokiellon määrittämisen prosessia haaitavia seikkoja

Millaisia asioita päätökseen kirjataan – poliisin ilmoituksista ja Patjan tarkistamisesta

#### **Maahantulokiellon eri perusteita**

Miten arvioit pakenemisen vaaraa

Miten arvioit maahantulosäännösten kiertämistä

Milloin hakemus on ilmeisen perusteeton

Mitä on yleinen järjestys ja turvallisuus ja milloin se vaarantuu

#### **Rikosskenaariot**

Pahoinpitely

Varkaus

Huumausainerikos

Seksuaalirikos

Henkirikos

#### **Lopuksi**

Koetko tarvitsevasi lisää harkintavaltaa

Millaisissa tapauksissa olet harkinnut maahantulokieltoa, mutta se on jätetty määrittämättä

Onko vastaan tullut tilanteita, joissa mielipiteesi olisi eronnut laista tai Maahanmuuttoviraston linjasta

Koetko maahantulokiellon rangaistuksena rikoksesta tai vilpillisestä toiminnasta

Onko sinulla kysyttävää tai haluatko keskustella vielä jostain muusta

## LIITE 2: LITTEROINTIMERKIT

K	kysymys
V	vastaaja
— —	poistettu tarpeeton osio
-	sana jäänyt kesken
(tekstiä)	selkeästi havaittavissa oleva, muu kuin puhuttu äännähdys, kuten naurahdus
[tekstiä]	tässä jälkikäteen tehty selventävä lisäys, ei alkuperäisessä litteroidussa aineistossa
...	tauko